G. RICCA-SALERNO

DEL RIORDINAMENTO

DELLA

IMPOSTA FONDIARIA

IN ITALIA.

Estratto dall'*Archivio di Statistica*. Anno VII, Fasc. I.

TORINO - ROMA - FIRENZE
ERMANNO LOESCHER
1882

Del Riordinamento dell'Imposta fondiaria in Italia.

Il disegno di legge, presentato alla Camera dei Deputati dall'on. Ministro delle finanze, intorno alla perequazione del tributo fondiario [1] è inteso a riempire una grande lacuna nella politica finanziaria italiana degli ultimi anni. Perchè il riordinamento delle imposte dirette, che ha per fondamento il più conveniente assetto della prediale, è in Italia un problema non meno grave ed urgente della trasformazione delle imposte indirette; e rientra nel tema assai vasto e difficile della riforma tributaria. Le stesse ragioni di giustizia distributiva e di politica economica ne reclamano l'effettuazione; la quale è coordinata al medesimo scopo di mettere in atto una equa e conveniente ripartizione dei carichi pubblici. Scopo elevato e nobilissimo, che forma l'oggetto principale, verso cui collimano gli sforzi dei migliori finanzieri teorici e pratici dell'età nostra, e che, assicurando alla finanza pubblica una larga e solida base, serve ad attuare nel regime finanziario i principî dell'eguaglianza civile e ne concilia le istituzioni cogli interessi e cogli ordini della economia nazionale. I più sani e progressivi dettati della scienza si accordano in questa parte cogli intenti più elevati e colle più larghe vedute della politica e dell'amministrazione.

[1] Progetto di legge presentato dal ministro Magliani alla Camera dei deputati nella seduta 28 aprile 1882.

Da un tale aspetto deve considerarsi la perequazione del tributo fondiario in Italia; vale a dire, non solo in ordine all' interesse dei contribuenti diretti e all'equo riparto del carico fra di loro, ma relativamente all' intiero sistema tributario e alle principali quistioni che si collegano col migliore suo ordinamento; deve insomma riguardarsi come parte integrante di quella politica finanziaria, che ha per oggetto di raggiungere gli scopi anzidetti ed è conforme ai voti e alle tendenze democratiche della società moderna. In una età, come la nostra, così proclive alle riforme d'ogni genere e alle tributarie in ispecie, gli stessi principî generali di giustizia e di umanità devono servire di guida nelle innovazioni della pratica e governare gl'istituti, le leggi e le opere pubbliche. E l'edificio finanziario, perchè abbia quell'ampiezza e solidità, che i cresciuti ed importanti uffici dello Stato richiedono, vuol essere composto di elementi eletti e durevoli e poggiare sovra una base stabile e larga. Di questi elementi uno importante è certo la contribuzione fondiaria, la quale in quasi tutti gli Stati civili d' Europa forma parte principale del sistema tributario, come si è svolto e ordinato da un secolo circa ai nostri giorni. E però noi, esaminando lo stato dell'imposta in Italia, le sue condizioni precedenti e i fatti che ne hanno reso così imperfetta e disuguale la distribuzione nelle diverse parti del regno e fra i singoli contribuenti, dimostreremo le ragioni che ne reclamano un efficace e pronto riordinamento. Ed accennando ai vari modi e sistemi di risolvere l'arduo problema, discutendo in ispecie le quistioni controverse e i tentativi precedenti di soluzione, cercheremo di rilevare, in base al nuovo progetto di legge, le conseguenze e i vantaggi di quest'opera riformatrice e il posto ch'essa prende nel disegno generale delle riforme tributarie.

I

Lo stato presente dell'imposta fondiaria, così vario, complicato e disforme nelle diverse regioni della penisola, è effetto di tutte quelle svariate condizioni economiche e differenti circostanze politiche e finanziarie, che contrassegnavano i piccoli Stati prima esistenti, ed hanno prodotto un grande divario dall'una all'altra provincia. Comuni a tutte queste provincie erano bensì due contribuzioni dirette, l'una sui terreni e l'altra sui fabbricati, le quali si addimandavano in qualche luogo col nome di fondiaria o prediale, divisa in rurale ed urbana: ma se queste contribuzioni mostravansi eguali in apparenza, avevano in sè grandissime diversità, sia per la misura diversa ond'erano state determinate e il vario modo di ripartizione, sia per la differenza del tempo e dei criteri, con cui si erano formati i catasti. La entità e la distribuzione dell'imposta, le basi del suo assetto e i metodi di accertamento variavano grandemente da un luogo ad un altro. In alcune parti delle antiche provincie, che formavano il regno subalpino, la fondiaria rurale era stabilita su antichi catasti irregolari e imperfetti, per modo che la cifra dell'estimo non esprimeva d'ordinario la rendita dei beni, ma solo una base convenzionale per ripartire il contingente d'imposta in ciascun comune. Altrove, o mancava del tutto una base catastale della fondiaria, o consisteva in una semplice descrizione sommaria dello stato dei terreni o in un censo fatto per masse di coltura o per dichiarazioni degli stessi contribuenti; e tale era a un dipresso la condizione delle cose nel Napoletano, in Sicilia, nel Modenese e in qualche parte delle provincie sarde. E finalmente in parecchie regioni della penisola, in quelle del Lombardo-Veneto, del Parmense, della Toscana e dello Stato romano, esistevano catasti geometrici più o meno regolari e perfetti; ma questi medesimi formati in gran parte con massime differenti, in tempi diversi, in un luogo sui fitti reali o presunti, in un altro sulle ren-

dite nette accertate; e gli uni e le altre riferentisi ad epoche varie. Qui nell'estimo, per esempio, si era posto mente piuttosto alla feracità intrinseca delle terre, alla loro attitudine produttiva, che non al prodotto effettivo: là si pigliava a calcolo il prezzo dei fondi, ricavato dallo spoglio dei contratti di compra e vendita. Vero è che negli ultimi anni di quel periodo si erano votate leggi e iniziati lavori in alcune parti della penisola per la formazione di nuovi catasti e il riordinamento della fondiaria; ma questi lavori, continuati e compiuti negli anni consecutivi, non hanno mutato sostanzialmente la condizione delle cose, e di essi terremo conto in appresso, descrivendo lo stato attuale dei catasti in Italia.

Oltre a ciò, l'aliquota d'imposta governativa e sulle terre e sui fabbricati era più o meno alta secondo le varie regioni: nella Lombardia, per esempio, reputavasi gravissima quella sulle terre in confronto colle antiche provincie subalpine. E parimente in alcune provincie la stessa imposta non era stata mutata, in altre aveva subìto recenti e notevoli aggravamenti. Si aggiunga una grande differenza nelle sovrimposte provinciali e comunali, le quali in talune parti erano minime, in altre raddoppiavano addirittura e triplicavano la contribuzione governativa. Ed altre addizioni eran fatte qua e là per spese di catasti, per rifusione d'imposte arretrate, per compensi di sgravi precedenti, per lavori idraulici e simili circostanze. La imposta fondiaria governativa, pigliando in complesso la urbana e la rurale, compreso il decimo di guerra e le spese di riscossione, saliva a lire 104,921,000. E sebbene la quota media d'imposta per ogni abitante sia un dato che non rappresenta il carico vero, perchè diversa è la ricchezza nelle varie provincie e presso i singoli contribuenti, e perchè gli addizionali della provincia e del comune e le imposte indirette ne modificano grandemente i risultati, pur tuttavia non sarà del tutto inopportuno o insignificante il fornire codesto ragguaglio per rappresentare approssimativamente il peso diverso del tributo nelle differenti parti della penisola. Adunque la quota media

d'imposta fondiaria, rurale ed urbana, per ogni abitante era la seguente in ciascuna regione d'Italia. [1]

Piemonte e Liguria	3, 96	Toscana	3, 64
Sardegna	4, 20	Romagna, Marche ed Umbria	5, 06
Lombardia	7, 44	Napoli	4, 87
Parma	6, 65	Sicilia	3, 40
Modena	5, 03		

Vi erano inoltre in alcune provincie, in quelle dell'Italia settentrionale, altre imposte dirette, stabilite variamente e con titoli diversi, come tasse personali, mobiliari, patenti, di famiglia e simili, nell'intento di colpire il prodotto delle industrie manifattrici e commerciali o la ricchezza mobile: ma, indiziarie per lo più ed empiriche, inefficaci e disformi, non avevano grande importanza finanziaria ed erano ben lontane dal raggiungere lo scopo. Il loro provento fiscale saliva appena a lire 14,054,054. E il sistema tributario era per questa parte incompleto, senza equilibrio e molto imperfetto.

A questi capi principali della finanza, all'assetto regolare e conveniente delle imposte dirette, furono rivolte le menti subito dopo la costituzione del nuovo regno nel 1861; ed anzi potrebbe dirsi che la prima quistione finanziaria, sorta in quel tempo, fu quella del riordinamento e della perequazione della imposta fondiaria; la quale entrava nel vasto disegno della unificazione politica ed amministrativa della penisola. Da una parte si levavano alti lamenti sulla ineguaglianza e sproporzione del tributo fondiario nelle varie regioni d'Italia. E dall'altra, a misura che crescevano i bisogni dell'erario e facevasi imperiosa la necessità d'imposte ancor più produttive, diveniva comune la persuasione doversi chiedere ai proprietari delle terre maggiori sacrifici a vantaggio della finanza. Invero, chi ponga mente allo stato della opinione pubblica in quel tempo e rilegga le

[1] M. Minghetti, *Dell'ordinamento delle imposte dirette in Italia* (nel volume degli *Opuscoli*, Firenze, 1872, p. 337).

discussioni fatte in Parlamento, vede come fosse allora generale il concetto, non potersi stabilire alcuna nuova imposta, nè accrescere o rimutare quelle esistenti, se prima non si fosse pareggiato il tributo fondiario. E già fin da quando era ministro delle finanze il Vegezzi, nel 1860, egli aveva dovuto promettere che tale perequazione sarebbesi effettuata possibilmente nel 1861. Più tardi, abolendosi il 33 per cento della fondiaria in Lombardia, si dichiarò formalmente che quest'atto, compiuto per ragioni politiche, necessitava il pronto pareggiamento del tributo in tutte le provincie. E nuovamente, prima del voto sulla legge del registro e del bollo, era detto in un ordine del giorno che il ministro dovesse attuarla sol quando fosse presentata la legge di perequazione fondiaria. Questi voti impazienti si rinnovellarono in altre occasioni e con tale insistenza e precisione da non lasciare alcun dubbio sul loro significato. Era forte allora il convincimento e fu manifesto il deliberato proposito che l'ordinamento delle imposte dirette dovesse avere per base il migliore e più equabile assetto della fondiaria.

Il solo mezzo efficace per raggiungere lo scopo generalmente desiderato e porre termine a quella ingiusta e poco sopportabile condizione di cose, avrebbe dovuto essere, come scorgevasi chiaramente fin d'allora, una nuova operazione catastale, che mettesse in atto la effettiva perequazione del carico fra i singoli contribuenti in tutte le parti del regno. Ma erano ben poco opportuni i tempi e le condizioni generali per imprendere la formazione di un nuovo catasto ; ed era pure manifesto che tale opera richiedeva lunghezza di tempo e spese tali che mal potevansi conciliare colle urgenti necessità della finanza. Così che in via di temperamento parve che per un primo saggio e come condizione preliminare alle modificazioni che volevano introdursi nel sistema tributario, bastasse un nuovo riparto del contingente per provincie, anzi per gruppi di provincie o compartimenti. E due Commissioni furono composte dal ministro delle finanze Bastogi con decreto reale dell'11 agosto 1861; l'una delle quali era incaricata di effet-

tuare in via approssimativa la perequazione dell'imposta fondiaria nelle varie provincie del regno; e l'altra di studiare il quesito complementare e suggerire i provvedimenti opportuni per la tassazione di quella ricchezza che ogni giorno veniva sempre più svolgendosi sotto forma di mobile nelle industrie e nei commerci. La relazione che precede il decreto afferma che «la imposta prediale è ripartita in modo affatto contrario ai principii di eguaglianza, che sono raccomandati dalla scienza e che sono conformi alle nostre leggi fondamentali.» E la Commissione, chiamata a risolvere il primo arduo problema, incontrò difficoltà non lievi, atteso le diversità grandi che s'incontravano dall'una all'altra regione nello stato della prediale e dei catasti, dove incompleti o difettosi, dove mancanti del tutto; e dovette quindi procedere spesso con argomenti d'induzione e di analogia. Tre vie differenti furono seguite; gli uni si diedero allo studio dei catasti vigenti nelle diverse provincie del regno, e cercarono di trovare fra essi un confronto e un ragguaglio; gli altri fondarono i loro calcoli sul confronto tra la densità della popolazione e la ricchezza generale di ciascuna provincia; e gli ultimi si fecero a determinare la rendita reale di ciascun compartimento catastale mercè lo spoglio dei contratti di affitto e di vendita. I risultati finali che si ottennero con questi diversi metodi, differirono così poco gli uni dagli altri, che lungi dal contraddirsi si confermavano reciprocamente; e ne seguirono nove saggi di perequazione che, aggruppati e contemperati opportunamente, si fusero da ultimo in un progetto di equa transazione. Nondimeno la Commissione presentò il suo schema solo in via approssimativa e transitoria, e volle intitolarlo *conguaglio provvisorio*, raccomandando al Parlamento, che, provvedendo in questa guisa al presente, decretasse nel medesimo tempo una esatta e completa perequazione per l'avvenire. [1]

[1] Veggansi gli *Atti della Commissione per la perequazione dell' imposta fondiaria* (istituita con R. Decreto 11 agosto 1861). Torino 1863; e la *Relazione parlamentare sul conguaglio provvisorio* (scritta dall'on. Allievi). Sessione 1863, n. 5 A.

Giova però riassumere i risultati principali dei lavori eseguiti dalla Commissione che preparò il disegno del conguaglio provvisorio; perchè essi servono a darci un'idea approssimativa dello stato della fondiaria a quel tempo nelle differenti regioni d'Italia. [1] I catasti allora esistenti e presi in esame davano per l'intiero regno un valore imponibile di lire 535,350,000; 136 milioni circa per i fabbricati, e 399,350,000 per i terreni Ma le ulteriori ricerche della Commissione anzidetta, condotte sovra altre basi di valutazione giunsero a calcolare in complesso una rendita territoriale effettiva di lire 866,633,204. Così che, quando anche si avesse avuto un'aliquota d'imposta uniforme e proporzionata al valore catastale della ricchezza in tutte le provincie, ne sarebbero derivati carichi disuguali e un saggio diverso di contribuzione. Ripartendo le due quantità date, della rendita catastale e della reale, per le varie regioni della penisola e calcolandone il rapporto, si ottiene il prospetto seguente:

Compartimenti	*Rendita valutata nei catasti*	*Rendita valutata con altri metodi d'indagine*	*Rapporto della rendita catastale alla reale, ragguagliando quest'ultima all'unità*
Antiche provincie continentali . .	109,650,000	167,984,583	0,65
Sardegna	20,700,000	21,203,555	0,98
Lombardia.	65,200,000	132,291,163	0,49
Parmense	14,000,000	20,464,130	0,68
Modenese	14,500,000	27,988,745	0,52
Toscana	41,500,000	67,886,340	0,61
Ex-Pontificio	33,000,000	85,462,117	0,39
Napoletano	166,500,000	263,251,836	0,63
Sicilia	70,300,000	80,100,735	0,88

[1] I dati e i calcoli seguenti si appoggiano principalmente sui risultati degli studi compiti dalla Commissione anzidetta, ma con alcune modificazioni e complementi basati sovra altre ricerche di fatto. Si veda in proposito l'opera di A. Plebano e G. A. Musso, *Les finances du Royaume d'Italie*. Paris, Guill. 1863, pag. 243-255.

D'altra parte la contribuzione prelevata sulla rendita dei terreni differiva da una regione ad un' altra, non solo per le cagioni intrinseche sovraccennate, ma altresì per circostanze accidentali, per i sistemi amministrativi diversi, per i vari metodi di percezione, per le addizioni sovrapposte e le spese di riscossione, ora comprese nell'aliquota governativa, ed ora sostenute a parte dai comuni, come avveniva in Lombardia, nel Modenese, e in Toscana. Riunendo tutti questi elementi, che si percepivano a diverso titolo colla imposta fondiaria, ne risultava la somma di lire 113,786,087, la quale rappresentava il carico vero gravante sulla proprietà immobiliare. Il che corrispondeva ad una media di circa lire 4,74 per ettaro di terreno, di 5,15 per abitante e di 13,13 per 100 lire di rendita. E facendone la ripartizione per le varie provincie del regno si hanno i risultati seguenti:

Compartimenti	*Imposta assoluta*	*Imposta per ettaro*	*Imposta per abitante*	*Imposta per 100 lire di rendita*
Antiche provincie contin. .	17,975,011	4,82	4,73	10,70
Sardegna.	2,471,243	1,02	4,31	11,66
Lombardia	23,690,539	12,13	8,60	17,74
Parmense	3,760,379	6,88	8,02	18,38
Modenese.	3,629,539	5,39	5,49	12,64
Ex-Pontificio	11,809,874	5,27	4,31	13,82
Toscana	5,821,200	2,71	3,21	8,57
Napoletano.	35,517,234	4,46	5,06	13,49
Sicilia	9,111,068	3,48	4,10	11,37

La Commissione, fondandosi sui risultati de' suoi studi e calcoli molteplici, ha stabilito le basi del conguaglio, fissando la somma della contribuzione governativa, senza i decimi, le addizioni e le spese di riscossione, a 110 milioni.

2

Il riparto di quella somma per i diversi compartimenti fu eseguito a norma dei criteri ottenuti per via indiretta sul valore e sulla produzione della proprietà stabile in ciascuna regione; e facendone il computo e calcolando la media per ettaro di terreno, per abitante e per ogni 100 di rendita reale si hanno i dati seguenti:

Compartimenti	*Imposta assoluta*	*Imposta per ettaro*	*Imposta per abitante*	*Imposta per 100 lire di rendita*
Antiche provincie	20,079,400	5,38	5,28	11,93
Sardegna	2,646,600	1,08	4,61	12,48
Lombardia	17,717,700	9,16	6,49	13,39
Parmense	2,508,000	4,60	5,35	12,25
Modenese.	3,491,400	5,31	5,42	12,47
Toscana.	8,585,500	3,98	4,72	12,64
Ex-Pontificio	11,256,300	5,02	4,09	13,17
Napoletano.	33,530,200	4,39	4,77	12,73
Sicilia	10,184,900	3,89	4,58	12,71

Donde risulta una media generale di lire 4, 04 per ettaro di terra, di 5, 06 per abitante e di 12, 69 per ogni 100 lire di rendita calcolata. Gli effetti immediati del conguaglio e la maggiore proporzione del carico si scorgono nelle cifre percentuali ch'esprimono il rapporto dell'imposta colla rendita. E per quanto si avvicinarono all'esattezza i calcoli intorno alla rendita presunta delle varie regioni, può dirsi che la uniformità di ripartizione del tributo fra le diverse provincie fu ristabilita.

Il progetto di legge preparato da quella Commissione fu dopo alcune vicende approvato dalla Camera dei deputati il 20 marzo 1864, e sottoposto alla sanzione reale il 14 luglio 1864, insieme coll'altro disegno che istituiva la tassa sui redditi della ricchezza mobile. La nuova legge fissò i contingenti

compartimentali dell'imposta fondiaria a norma del conguaglio operato, ed abolì molte esenzioni ed ogni specie di privilegi. Il Parlamento era però così lontano dal concetto di avere con ciò provveduto definitivamente all'assetto della prediale, che volle dare alla legge stessa in modo esplicito un carattere transitorio, votando l'articolo 54 così concepito: « La presente legge non ha effetto che per gli anni 1864, 1865, 1866 e 1867. Dentro il mese di febbraio 1867, al più tardi, il ministro delle finanze presenterà al Parlamento il nuovo progetto di perequazione del tributo fondiario tra le provincie del regno. » Sotto la denominazione d'*imposta fondiaria* intendevasi allora tanto quella sui terreni quanto l'altra sui fabbricati. Ma essendosi provveduto alla uniforme tassazione di questi ultimi colla legge 26 gennaio 1865, la quistione della perequazione rimane ora ristretta ai soli terreni.

Inoltre, la legge del 1864 ordinava che fossero assoggettati all'imposta anche i beni non censiti; la quale operazione fu prescritta di nuovo col decreto legislativo del 28 giugno 1866 e dalla legge 28 maggio 1867; ma non si è mai riuscito ad eseguirla senza la misura dei terreni e la base del catasto. Parimente mancando quelle basi di riparto, ch'erano in vigore nelle diverse parti d'Italia, in due compartimenti speciali, nel ligure-piemontese e nel modenese, si fecero vari tentativi e si emanarono ripetuti ordini per sortire l'effetto, ma senza alcun esito pratico, con grande confusione generale e con molti danni e lamenti di privati. Le difficoltà incontrate in questa parte dalla legge del conguaglio e gli studi fatti in proposito dimostrarono viemeglio la necessità della perequazione generale, senza cui non è possibile di risolvere le quistioni particolari, e misero in maggiore evidenza il male più grave, che sta nella disuguaglianza di carico tra i singoli contribuenti. I voti ripetuti dal Parlamento e le imperiose richieste della opinione pubblica ricevevano dunque una conferma dalla stessa esperienza.

Intanto, alle cause primitive e remote, dette di sopra, le

quali rendevano così sproporzionato ed incerto lo stato della fondiaria nelle varie regioni d'Italia, venivano aggiungendosi via via altre circostanze e nuove cause influenti, che cagionavano profonde mutazioni nella coltura e nella produttività dei terreni, ed accrescevano gli effetti delle disuguaglianze anteriori. La soppressione delle barriere doganali fra le diverse parti della penisola, i più facili ed estesi mezzi di comunicazione e di trasporto, i nuovi valichi alpini, i migliori metodi tecnici di produzione, il diffondersi delle buone pratiche agrarie, l'uso delle macchine ed altrettali fatti, congiunti all'aumento della ricchezza generale, erano tutte cause, le quali potentemente concorrevano ad alterare la rendita dei terreni: poichè, mutate le condizioni del mercato dei prodotti agrari, ed alterati i rapporti fra i prezzi dei diversi generi, dovea seguirne, che in ciascuna regione si variasse la coltura di molti fondi per ottenere quella produzione che nelle nuove condizioni riusciva più proficua. Grandi furono queste mutazioni avvenute nello stato dei terreni, e molte prove ne attestano la estensione e l' importanza, come vedremo in appresso. Non potea dunque più discorrersi in niun modo di conguaglio fra compartimenti e provincie; bisognava accostarsi al concetto di una vera e completa perequazione generale fra i singoli contribuenti secondo il senso dell'articolo 54 della legge 1864.

II.

Le precedenti deliberazioni del Parlamento imponevano al Governo un obbligo preciso di recare ad effetto la divisata riforma; e per adempiere a quest'obbligo il ministro Cambray-Digny presentava fin dal 21 aprile 1869 alla Camera un progetto di legge sulla perequazione della fondiaria. Il progetto non fu discusso per la cambiata legislatura, e non era accompagnato del resto da quegli studi che debbono formarne la necessaria preparazione. Però, rimanendo nel Governo il proposito

di eseguire quella importante operazione, il ministro Sella con decreto reale 12 marzo 1871 nominò una Commissione coll'incarico « di compiere tutte le indagini e gli studi occorrenti per provvedere alla perequazione generale del tributo fondiario ». Questa Commissione, presieduta dal generale Menabrea e composta di membri dei due rami del Parlamento, noti per speciale competenza nell' argomento, assunse l' arduo mandato di eseguire i lavori preparatori alla formazione dell' estimo generale, e li condusse a termine il 23 febbraio del 1874. Essa nel corso delle sue indagini si divise in due Sottocommissioni, delle quali l'una ebbe per incarico di preparare un progetto di legge, e l'altra di procedere ad una inchiesta intorno ai catasti vigenti. Le copiose notizie raccolte intorno a questo argomento spargono molta luce sulla quistione proposta e forniscono i dati di fatto, su cui si basano i nuovi progetti di legge. E di alcune dobbiamo qui rilevare i più importanti risultati, che valgono a chiarire lo stato della fondiaria in Italia e a dare una base di fatto alle discussioni ulteriori che faremo sul tema presente. [1]

E innanzi tutto, gettando lo sguardo sulla voluminosa raccolta di documenti e dati censuari, si rimane colpiti dalla molteplicità e varietà di catasti esistenti in Italia; la quale ne conta ben 22 specie diverse per natura e denominazione. Dal catasto geometrico parcellare, appoggiato ad accurate operazioni trigonometriche, fino al più informe registro di possessori fondiari, l'Italia offre tutte le gradazioni che si possono immaginare in questa materia, o, per meglio dire, ci presenta delineata nello spazio la storia delle vicende e delle trasformazioni che il sistema catastale ha subìto nei vari tempi fino agli ultimi progressi. E se si considera, che spesso di una data specie di catasto

[1] Tutte queste notizie e i dati relativi si trovano nell' importante volume presentato alla Camera nella tornata del 21 maggio 1874 dal ministro Minghetti, e contenente il progetto di legge e i documenti intorno alla *Perequazione dell'imposta fondiaria.* Roma, 1874.

son provvisti comuni appartenenti a provincie diverse, e che talora un solo comune si trova diviso in due o più sezioni, ciascuna delle quali ha un catasto speciale, si comprenderà di leggieri la grande molteplicità e diversità di basi e la complicazione che ne deriva nel riparto della fondiaria.

Le mappe catastali si estendono in tutto o in parte a molti compartimenti, e sono quasi tutte parcellari, benchè eseguite con metodi tecnici diversi. Le più antiche mappe sono quelle del catasto milanese, che rimontano al 1723, e pel solo mantovano al 1775, le quali vanno surrogandosi man mano colle nuove. Le mappe degli altri catasti son tutte del presente secolo, e il maggior numero del primo trentennio, ed abbracciano una considerevole estensione di terra, come si scorge dallo specchio seguente:

Lombardo-Veneto	Vecchio censo	Ett.	801,271 85
	Nuovo id. (1807-1816, 1855-1869)	»	3,451,460 67
Toscana	Cat. tosc. (1819-1827, 1840-1842)	»	2,128,904 97
	Id. lucc. (1860-1869)	»	92,833 78
Parmense	Totale (1809-1825)	»	574,197 42
Ex-Pontificio . . .	Id. (1809-1813, 1817-1821) .	»	4,114,561 47
Piemontese . . .	Nuovo catasto (1858-1870) . .	»	974,904 00
Modenese	Reggio Emilia e Massa	»	122,943 84
Napoletano . . .	Ex-ducato di Benevento e Pontecorvo	»	24,442 38

Oltre a questi lavori è pure a tener conto delle mappe fatte nell'isola di Sardegna relativamente al territorio di 368 comuni con una estensione complessiva di ettari 2,424,665 54, quantunque esse siano state eseguite con una scala elevata e rappresentino un rilevamento per grandi masse di cultura.

In complesso risulta dai catasti sovraccennati, che degli 8382 comuni del regno ve ne ha 4663 amministrativi, corrispondenti a 7119 censuarii, forniti di catasti regolari geometrici, la cui superficie ammonta ad ettari 14,710,185 92. E poichè la superficie totale del regno è valutata ad ettari 28,374,185, così,

volendo utilizzare i precedenti lavori catastali colle rettificazioni e coi complementi necessarii, rimarrebbe ad eseguire il rilevamento e la misura intieramente per ettari 13,663,999, formanti il territorio di altri 3719 comuni.

Per ciò che riguarda i risultati dell'estimo, dai catasti sovraindicati, così vari e disformi, non possono aversi dati attendibili e fra loro comparabili intorno all'ammontare della rendita in relazione colla quota d' imposta. Le accurate ricerche e i calcoli numerosi della Commissione non sono riusciti a darci che alcune cifre molto incerte e largamente approssimative, le quali giova qui riportare a titolo di confronto, quantunque sia certo, ch'esse rimangano ben lontane dal vero. Dal complesso degli elementi raccolti in questi studi risulta la superficie totale del regno in ettari 28,372,225 79, ed escluse le provincie liguri-piemontesi, ettari 24,874,541 12; dei quali, ettari 20,574,275 33 di terreni produttivi, ed ettari 4,300,265 79 fra terreni improduttivi, acque e strade pubbliche e fabbricati. La superficie dei terreni sterili presenta spesso una sproporzione grandissima fra un compartimento e l'altro relativamente alla produttiva, sproporzione che non dipende esclusivamente dalla natura intrinseca e dallo stato dei terreni, ma anche in molta parte dai criteri diversi che furono seguiti sia nella formazione dei catasti, sia nella compilazione dei quadri statistici inviati alla Commissione. La somma totale dell'imposta per tutto il regno, compresi i tre decimi, è di lire 125,434,819 18. La rendita complessiva catastale (escluso il Piemonte), secondo i calcoli e le operazioni fatte dalla Commissione d'inchiesta, ammonta per il 1871 a lire 344,183,570 39, che in ragione della superficie coltivata dà una media di lire 16, 82 per ettaro, e, compresa la sterile, di lire 13, 99. Di guisa che la contribuzione prediale, ove si riferisca alla sola superficie produttiva, corrisponde in media a lire 5, 26 per ettaro, e, se si ragguaglia alla superficie dei terreni produttivi e sterili cumulativamente, la media generale scende a lire 4, 46 per ettaro. Distintamente poi per ciascun compar-

timento catastale ed in base alla superficie dei terreni produttivi e degli sterili, la media dell'estimo oscilla fra un massimo d lire 21,40 ed un minimo di lire 7, 35 per ettaro, e la media dell'imposta tra un massimo di lire 16, 60 e un minimo di lire 1, 38, come si rileva dal prospetto seguente:

COMPARTIMENTI	Rendita media per ettaro	Imposta media per ettaro
Sardo	7,35	1,38
Modenese	8,05	6,38
Ex-Pontificio	8,54	4,25
Toscano	12,98	3,16
Napoletano	15,86	4,14
Lombardo-Veneto (vecchio censo)	15,98	16,90
Lombardo-Veneto (nuovo censo)	16,99	5,29
Siciliano	18,71	3,20
Parmense	21,40	5,41
Media generale	13,99	4,46

Si scorge da questo quadro che la media ragione dell'imposta non segue le variazioni della rendita e non trovasi con essa in alcuna corrispondenza; indi le sproporzioni e le disuguaglianze grandissime. E si scorge del pari dall'esempio del Lombardo-Veneto come il primo effetto di un nuovo censo sia una diminuzione del saggio dell'imposta e una elevazione della rendita media.

Alle medesime conclusioni, approssimative bensì, ma abbastanza significanti per comprovare le mutazioni e gl'incrementi avvenuti nella coltura e nella produttività dei terreni, si giunge per altra via, notando alcuni fatti, che sono segni delle trasformazioni compiute ed effetto d'un progresso considerevole. Se

non ci è dato di apprezzare esattamente l'incremento della ricchezza agraria nel nostro paese, possiamo addurre molti dati e argomenti, i quali dimostrano che la coltivazione della terra è diventata più intensa e produttiva. [1] Senza dire che il territorio nazionale si è economicamente ingrandito mercè le conquiste che le bonifiche hanno in vari luoghi operato, ricordiamo innanzi tutto i buoni risultati ottenuti con una migliore coltura dei cereali nelle feraci terre pugliesi. Agl'infecondi maggesi di un tempo, che non è lontano nè del tutto trascorso, vanno sostituendosi più fruttuosi avvicendamenti agrari; e una maggiore quantità di lavoro e di capitale s'investe proficuamente nei fondi sotto tutte le forme che l'industria richiede. Per modo che l'Italia, la quale doveva prima fare largo approvvigionamento di grani all'estero per l'interno consumo, ha potuto, nonostante il rapido accrescimento della popolazione, diminuire via via di molto la eccedenza delle importazioni sulle esportazioni in questo ramo importantissimo di commercio. Infatti nel quinquennio 1861-65 tale eccedenza fu di ben 119 mila tonnellate superiore a quella verificatasi di poi nell'altro quinquennio 1875-79.

Altri progressi agrari di non lieve importanza si possono notare specialmente nelle provincie del mezzogiorno, dove la produzione enologica e la olearia, non solamente si estese di molto, ma si perfezionò nella qualità. Così la media esportazione degli olii, che nel quinquennio 1860-64 non oltrepassò 341 mila quintali, raggiunse nel quinquennio 1875-79 748 mila quintali. E del pari nel quinquennio 1860-64 l'importazione del vino forestiero pareggiava quasi l'esportazione; s'importavano in

[1] La fonte di queste notizie è un'importante pubblicazione ufficiale intitolata: *Relazione sulle condizioni dell'agricoltura in Italia nel quinquennio 1870-1874.* Citiamo inoltre la relazione ministeriale sul *Progetto di legge per l'abolizione del corso forzoso* (15 novembre 1880); e l'opera dell'ing. Silvio Amì, *La perequazione dell'imposta sui terreni e le sue applicazioni alla riforma tributaria.* Torino, 1879.

media 250 mila ettolitri e se ne esportavano 293 mila. Ma indi crebbe la quantità esportata e diminuì la importata: nel 1879 l'importazione del vino straniero non toccò 30 mila ettolitri, e l'esportazione fu di 1,063,114 ettolitri; e nell'anno successivo l'importazione di poco eccedette i 20 mila ettolitri; e la esportazione superò 2 milioni di ettolitri. Oltre a ciò, riguardo alle provincie meridionali bisogna avvertire che gli agrumeti occupano ora una superficie di terreno quattro o cinque volte maggiore di quella che tenevano venti anni fa: d'onde è seguìto in queste terre un aumento considerevole di produttività e di valore. Per dare un'idea della ricchezza meravigliosa di tale produzione basti il dire che nel quinquennio 1860-64 l'uscita degli agrumi fu in media di 375 mila quintali, laddove nel quinquennio 1875-79 arrivò a 974 mila quintali.

Per ciò che riguarda in ispecie le provincie settentrionali d'Italia, è noto come l'agricoltura sia entrata oramai in un periodo di grandi perfezionamenti. Le colture pratensi si vanno sostituendo sempre più ad altre meno convenienti, e di questa benefica mutazione si vedono gli effetti e si ha una efficace riprova nella esportazione del bestiame rapidamente cresciuta. Infatti nel quinquennio 1860-64 l'eccedenza media delle esportazioni sulle importazioni di bestiame oltrepassava di poco 2 milioni di lire, nel quinquennio 1875-79 eccedette 43 milioni. Nè vuolsi dimenticare che durante il periodo indicato le esportazioni di carni e di pollame sono cresciute da 4,481 quintali a 56,324 quintali, e quella di uova da 19,814 a 231,857 quintali. Parimente le coltivazioni cosiddette industriali hanno avuto eguali incrementi, e basti accennare a quella della canapa, la cui esportazione fu in media di 135 mila quintali annui nel quinquennio 1861-65, e salì a 346 mila quintali nel quinquennio 1875-79. La coltivazione degli orti ha progredito anch'essa notevolmente, e tende a diventare una fonte copiosa di ricchezza nazionale. Così la esportazione delle ortaglie, che nel quinquennio 1860-64 saliva appena ad una media annua di

14,268 quintali, nel quinquennio 1875-79 toccò la cifra di 99,351 quintali, e nei primi nove mesi del 1880 raggiunse la cifra cospicua di 143,911 quintali. E finalmente la produzione della seta, la quale era caduta tanto in basso quindici anni or sono, che disperavasi di poterla restaurare, è oramai quasi rinata, e, nonostante la formidabile concorrenza della China e del Giappone, e il ribasso avvenuto nel valore dei suoi prodotti, ha conquistato un posto altissimo nella economia nazionale. Così l'eccedenza delle sete esportate su quelle importate, ch'era stata in media nel quinquennio 1860-64 di 12,110 quintali per anno, crebbe a 20,253 quintali nel periodo 1875-79. L'aumento di oltre 8 mila quintali rappresenta una somma di circa 60 milioni di lire.

E infine, per dimostrare i progressi agrarii compiutisi da un trentennio a questa parte nelle provincie lombarde, possono servire i seguenti dati statistici intorno alla produzione di parecchie derrate, dati relativi a due periodi diversi e desunti dall'opera insigne dell'on. Iacini e dalle relazioni ministeriali sull'agricoltura. [1]

PRODUZIONI		*Statistica Iacini* (*1848-1858*)	*Statistica Ministeriale* (*1870-1874*)
Frumento	Ettol.	1,519,494	2,745,720
Granturco	»	2,332,217	4,519,298
Riso	»	362,960	1,645,372
Segala ed orzo	»	357,935	632,939
Avena	»	227,318	369,952
Vino	»	1,397,062	1,895,302
Olio d'oliva	»	2,966	6,318
Patate	Quint.	214,824	1,134,457
Canape	»	20,170	23,282
Lino	»	61,110	119,073
Castagne	»	76,062	904,409

[1] Amì, *La perequazione dell'imposta sui terreni*, pag. 110.

I miglioramenti agrari di ogni sorta sono andati di conserva nel medesimo tempo coll'estendersi continuo della superficie coltivata mercè le bonificazioni e i dissodamenti di terreno in tutte le parti del regno. Le grandi bonifiche in corso di esecuzione abbracciano uno spazio di ettari 345,501 37; e per esse si spesero nel quadriennio 1871-74 lire 7,005,847 93. E i terreni dissodati ascesero nel quinquennio 1870-74, per quanto risulta soltanto dalle autorizzazioni chieste e concesse, ad ettari 91,358; e nel 1876 ad ettari 17,887 93. Così che l'intiera superficie coltivata è venuta crescendo e modificandosi in vario senso. I dati, desunti dall'inchiesta sui catasti e riferiti di sopra, rimangono quindi inferiori al vero, tanto riguardo alla misura dei terreni quanto alla estensione delle differenti culture. E noi vogliamo contrapporre ad essi le cifre offerteci dalla statistica ufficiale, le quali si riferiscono al quinquennio 1870-74 e dimostrano nell'un senso e nell'altro un aumento notevole. La superficie totale geografica del regno è calcolata ad ettari 29,632,300, di cui 25,738,345 produttivi, e 3,892,196 sterili. La ripartizione dei primi tra le varie specie di cultura è fatta nel modo seguente: [1]

	Ettari Superficie coltivata	*Per 10000 della superficie geografica*
Frumento	4,676,485	1578,17
Granturco	1,696,513	572,52
Riso	232,669	78,52
Segala ed orzo	464,780	156,85
Avena	398,631	134,53
Fagiuoli, lenti e piselli	312,869	105,58
Fave, ceci, vecce	300,637	101,46
Patate	68,524	23,12
Canape	133,039	44,90
Lino	81,116	27,37
Vite	1,870,109	631,10
Olivo	900,311	303,83
Boschi	3,656,401	1233,92
Castagno	495,794	167,31
Terreni arabili	10,950,467	3695,45

[1] Vedi *Annuario statistico italiano*. Roma, 1881, pag. 89 e 230-253.

Fondandosi su questi e molti altri dati, un egregio autore, l'ing. Amì, ha cercato con lunghe e pazienti indagini di valutare approssimativamente il valore dell'intiera produzione agraria italiana, ed è arrivato a questi risultati:

Prodotto	dell'agricoltura propriamente detta	Lire	3,342,725,000
Id.	dei boschi	»	100,000,000
Id.	dei gelsi	»	30,000,000
Id.	degli orti	»	180,000,000
Id.	dei foraggi	»	500,000,000
	Totale . . .	»	4,152,725,000

E detraendo da questa somma le spese di produzione, ha calcolato come minimo assoluto un reddito netto di 1750 milioni di lire, verso il quale l'imposta fondiaria presente non rappresenta che il 7,22 per cento. [1]

Tutti questi sono effetti e prove del progresso agrario avvenuto negli ultimi venti anni in Italia. La superficie coltivata delle terre si è venuta allargando e trasformando; mutate in gran parte le culture, migliorati i metodi e perfezionati i processi tecnici, incorporata nelle terre una quantità assai più grande di capitale e di lavoro, accresciuta la somma, esteso lo spaccio dei prodotti, elevato il valore dei fondi ed aumentata la loro rendita. E insieme coi miglioramenti agrarii contribuirono al medesimo effetto e i più facili mezzi di comunicazione e di trasporto e l'agevolata esportazione delle derrate, l'esteso mercato e il pronto spaccio, che tanta influenza esercitano sulla produzione agraria. Ond'è che le nuove condizioni della proprietà stabile, i mutamenti avvenuti nella coltivazione dei terreni e in tutte le circostanze della produzione agraria hanno prodotto grandi variazioni nella rendita dei fondi ed alterato sempre più le basi di riparto dell'imposta. Le prime disuguaglianze e sproporzioni

[1] Amì, *La perequazione dell'imposta sui terreni*, pag. 166-68. È il risultato di tutte le ricerche fatte nelle pagine precedenti.

può credersi che siano oramai divenute enormi, così da luogo a luogo, come da contribuente a contribuente; ed una prova indiretta del soverchio carico che grava su molti possessi l'abbiamo nelle continue e crescenti espropriazioni per mancato pagamento del tributo. E in pari modo l'aumento della ricchezza immobiliare, dimostrato da tante prove, serve di conferma e di appoggio al pensiero, manifestato già fin dai primi anni del nuovo regno, che alla terra possa chiedersi più largo tributo per la finanza pubblica. Così che per l'uno e per l'altro rispetto il riordinamento dell'imposta fondiaria è ad un tempo un'esigenza imperiosa di stretta giustizia distributiva e di savia politica finanziaria, che corrisponde a quella unità d'indirizzo politico e amministrativo, a quella equa ripartizione di beneficii e di carichi fra tutti i cittadini, la quale forma il principio ordinatore e la meta più alta del nuovo regno d'Italia.

III.

Ma poste le condizioni di fatto sovraccennate e data la necessità di riordinare il tributo fondiario, ne vengono le questioni più gravi, le quali riguardano i modi più convenienti ed efficaci di risolvere l'arduo quesito e recare ad effetto la importante riforma. E varii sistemi o dottrine si propugnano tuttavia dai finanzieri così nel giro della pratica, come nel campo della scienza. Alcuni, o per ragioni di ordine teorico, o per ragioni di convenienza economica, rigettando l'ordinamento comune dell'imposta sulla base dei catasti, vorrebbero tentarne una trasformazione completa cangiandone l'assetto e modificandone la natura: altri, accogliendo il sistema catastale come il più opportuno ed efficace, sostengono che debba estendersi a tutte le forme del possesso immobiliare o dell'industria agraria nel senso più largo e riferirsi all'intiero prodotto netto, non alla semplice rendita dei terreni; ed altri infine seguendo la tra-

dizione antica che restringe la prediale alla rendita fondiaria o al reddito dei proprietarii, come tali, mirano a precisarne il concetto, perfezionarne l'assetto, semplificarne i metodi di esecuzione, conservando pur sempre il suo carattere proprio e originario. Tutte le controversie che si fanno intorno all'ordinamento del tributo fondiario, e le questioni che sorgono ad ogni tentativo di riforma, derivano da queste diverse opinioni o vedute; di cui giova qui chiarire i principii e gl'intenti per dimostrare quanta parte di vero sia in ciascuna di esse, e quali ragioni appoggino l'ultimo sistema, che forma la base dei progetti di legge, proposti successivamente dal Governo italiano.

La prima obbiezione e la più grave, che suole contrapporsi ad ogni disegno di perequazione fondiaria, ad ogni rinnovamento di catasti, si desume dall' incidenza del tributo e dal modo della sua definitiva distribuzione. Sono veramente i proprietari che lo pagano in ultima analisi, ovvero i consumatori? E sono i proprietari di quel primo momento in cui vien fatta la ripartizione, o i proprietari di ciascun periodo e di ciascun anno consecutivo, secondo che trovansi in possesso dei fondi? La dottrina favorevole al riordinamento periodico dell'imposta fondiaria accoglie come più conforme al vero quest' ultima presupposizione; e da essa incomincia quella serie di ragionamenti che valgono a dimostrare la necessità di un più equo riparto del carico, che grava sugli stessi proprietari in ragione della loro rendita. Perchè se dovessero ammettersi le altre due ipotesi, e fosse dimostrato che il tributo prediale non viene prelevato ordinariamente sulla rendita dei proprietari, ma ricade a peso di altri contribuenti, mancherebbe ogni ragione di modificarne l'assetto per ottenere una ripartizione migliore, almeno nel senso inteso di sopra e generalmente ricevuto. Cangiata la natura del tributo e mutati i suoi effetti, cambiano anche i principii regolatori e le norme di applicazione.

Sulla prima delle due ipotesi accennate di sopra si fonda la opinione di coloro, i quali affermano che l' imposta fondiaria,

una volta che sia stabilita e posta in esecuzione, diviene a lungo andare una specie di canone inerente alla terra e riscosso dallo Stato, o, come dicesi, si consolida nei fondi. Ecco il modo con cui s' intende questa dottrina cosiddetta del consolidamento. Si ammette che una contribuzione speciale e diretta sui terreni cada esclusivamente a peso dei proprietari che li posseggono in quel dato momento in cui è stabilita, e faccia quindi ribassare il prezzo dei loro beni in una proporzione analoga. I possessori consecutivi dei fondi scontano nel prezzo di compra il valor capitale del tributo, in quanto che li acquistano secondo la ragione ordinaria dell' interesse, e non pagano perciò nulla d' imposta per conto proprio. Qual'è infatti il calcolo che i compratori sogliono fare nell'acquisto delle terre? Badano prima di tutto al prodotto netto che potrà ricavarsene; badano inoltre al saggio dell' interesse corrente in altri rami d' industria, al saggio secondo il quale intendono investire i loro capitali; e in ultimo s' informano della prediale che grava sugli stessi fondi a fine di sottrarne il capitale corrispondente dal prezzo di compra. I compratori fanno generalmente questi calcoli nell'atto d'impiegare i loro capitali, e considerano la fondiaria come uno dei canoni che gravano sulle terre, offrendo anche per ciò un prezzo minore, che altrimenti non farebbero. A queste ragioni d' indole economica se ne aggiungono altre d'ordine diverso. Si dice che la prediale, quando sia antica, permanente e invariabile, può riguardarsi piuttosto come una prestazione censuaria annuale, che come una vera imposta; una prestazione che risale a quella specie di condominio che lo Stato ebbe sui fondi e a quel diritto eminente che sempre ha conservato. Ultimo avanzo di un potere in gran parte scomparso, esso porta tuttavia l' impronta della sua prima origine e si distingue dalle altre imposte per certi caratteri essenziali, e segnatamente per la natura propria di un peso reale, inerente alla terra, e per gli effetti giuridici ed economici che ne derivano.

Ora, stabilita una volta e consolidata nei terreni l'imposta fondiaria, il sistema che deve seguirsi, volendo riformarne l'as-

setto è semplice e rientra nei principii del diritto comune: da una parte si concede ai possessori il diritto di riscatto, come si fa per qualunque altro canone; e dall'altra si ordina un nuovo tributo sul prodotto dell' industria agraria, simile a quelli che colpiscono il reddito delle industrie manifattrici e commerciali. La trasformazione completa dell' imposta è l'unico modo di effettuarne un riordinamento efficace e razionale. Nè questo concetto risponde ad una semplice opinione teorica, astratta, ma trova riscontro in alcuni fatti che hanno avuto luogo nella pratica, in parecchie discussioni parlamentari ed atti governativi. La dottrina del consolidamento della fondiaria sorse da prima in Inghilterra, dove trovò condizioni favorevoli e venne facilmente recata ad effetto; indi si diffuse nel continente europeo, segnatamente in Germania. Guglielmo Pitt, per soddisfare ad un forte ed urgente bisogno di entrate straordinarie, in sul principio della guerra continentale, propose il riscatto della *land-tax* e l'istituzione di un'imposta generale sul reddito, la *income-tax*, estesa eziandio al reddito dell' industria agraria. E non solo i membri del Parlamento britannico, ma neppure scrittori acuti, come il Mac-Culloch e lo Stuart Mill si avvidero della erroneità di quel principio. Dopo questo esperimento, riuscito in massima parte, se non in tutto, la dottrina del consolidamento acquistò un certo credito e un'apparenza di verità; sì che potè propagarsi negli altri Stati ed essere accolta da finanzieri valenti. Tale era in sostanza il concetto fondamentale di quel disegno di riforma che lo Scialoia propose in Italia nei primi anni del nuovo regno, quando cominciò a discutersi la quistione del riordinamento delle imposte dirette. Dichiarata la consolidazione della prediale nei fondi, e accordata ai privati possessori la facoltà del riscatto, lo Scialoia proponeva, al pari del Pitt, una imposta generale sul reddito o sull'*entrata,* compresa quella dei terreni. Il quale disegno, sostenuto dal dotto e acutissimo economista con molto calore di persuasione e con grande copia e varietà di argomenti, da prima in alcuni scritti notevoli e relazioni parlamentari, e poi

nella esposizione finanziaria fatta alla Camera il 22 gennaio 1866, venne combattuto validamente da molti e in ispecie dall'on. Minghetti, ed incontrò tali opposizioni e contrasti che dovette soccombere. [1]

Alcune ragioni giuridiche e politiche di ordine secondario ci spiegano la diversa riuscita che in pratica ebbe il medesimo concetto nei due paesi anzidetti. In Inghilterra era ancora dominante il sistema feudale riguardo al possesso immobiliare; la fondiaria costituiva un carico assai lieve e una piccola parte del provento fiscale; le condizioni generali erano propizie a quella tassazione libera, eseguita mediante denuncie, propria della *income-tax*, che poi ebbe un esito così prospero. Il contrario avveniva in Italia, dove per circostanze molto diverse quel disegno non presentò alcuna allettativa e parve del tutto impraticabile. Ma, lasciando da parte le ragioni dell'opportunità, il punto essenziale della quistione sta nel chiarire il modo onde avviene il fenomeno dell' incidenza, ossia nel dimostrare s'egli è vero oppur no, che l' imposta fondiaria cada a peso dei proprietari di un dato momento e scontandosi nel prezzo dei fondi diventi a lungo andare una specie di canone fisso. È ammissibile che il consolidamento sia, come dice lo Scialoia, « la dichiarazione legislativa di un fatto avvenuto, della sua naturale conversione (dell' imposta) in rendita fissa a pro dello Stato e corrispondente al capitale che nelle vendite suole sottrarsi dal prezzo del fondo » ? E supposto pure che dopo un certo tempo, più o meno lungo,

[1] Lo Scialoia espose le sue idee dapprima in una dotta relazione al Senato (*Atti del Senato 1873*, n. 47 *bis*), e in alcuni discorsi tenuti alla Camera dei deputati (1866-67); e poi in parecchi articoli pubblicati nella *Nuova Antologia* (febbraio, maggio, luglio e ottobre 1867 e giugno 1868). Il Minghetti, pure facendo equa estimazione dell'ingegno, della dottrina e degli studi perseveranti dello Scialoia su questa materia, ne confutò le opinioni principali e dimostrò quanto vi fosse di erroneo e d'impraticabile nel suo concetto, pubblicando lo scritto sovracitato, che prima apparve nella stessa *Antologia*.

si verifichi per tutti i possessi quel trasferimento oneroso, che deve servire di mezzo allo sconto del canone censuario, e che in ogni caso le condizioni economiche dei diversi possessori si equiparino tra loro e secondo la stessa misura; può dirsi per ciò solo che la conseguenza sia identica per tutti, cioè una diminuzione proporzionata e generale del prezzo dei terreni e il consolidamento in essi del tributo fondiario?

Molte ragioni si oppongono a questa conclusione. I mutamenti di proprietà sono regolati dai principii generali che governano i negozi umani e i prezzi delle cose valevoli; e i prezzi dipendono da molteplici e svariate cagioni, che influiscono sulla dimanda e sull'offerta, e vanno quindi soggetti a frequenti variazioni. Variano gli elementi del valore, il costo di produzione, il grado di approvigionamento, la richiesta dei prodotti e simili, e varia con essi il prezzo dei fondi. Come determinare la parte che, a seconda delle circostanze, spetterebbe diversamente all'imposta in tali mutazioni, e come affermare in tanta mutabilità di cose una diminuzione proporzionale e continua del valore dei terreni? Il prodotto netto di essi e quindi il loro prezzo, facendo astrazione dai nuovi capitali investiti e dai miglioramenti operati nell'agricoltura, possono variare in senso diverso per una serie di cause naturali ed economiche, come il moltiplicarsi della popolazione, la dimanda accresciuta delle derrate agrarie, l'aprirsi di nuovi sbocchi e mercati mercè la costruzione di nuove strade, di canali e di ferrovie e un regime doganale più mite semplice e favorevole all'uscita, e il saggio differente dei salari agricoli, dell'interesse e via dicendo. Tutte queste cagioni modificano, cambiano, rimutano intieramente le basi, su cui si fonda il calcolo fatto prima dal compratore e ne alterano i risultati; tanto che l'influenza della contribuzione fondiaria, ove fosse veramente efficace, sarebbe di ordine accessorio. Che anzi, se in tanto rimescolio di elementi molteplici e variabili può scorgersi in un lungo spazio di tempo una tendenza costante e uniforme, è la tendenza che i prezzi delle terre e dei prodotti agrari hanno

all'aumento. Si eleva a mano a mano col progresso economico la rendita fondiaria per effetto di tutte quelle cause, che, accrescendo il bisogno e la richiesta delle derrate e materie prime, producono una elevazione dei prezzi e rendono necessaria una più estesa ed intensa coltura dei terreni; il tributo diventa sempre più lieve a misura che cresce l'oggetto imponibile sovra cui grava o si allarga la fonte dond' è ricavato; e la sola previsione di quest'ordine naturale di fatti basta nella maggioranza dei casi a preservare la proprietà stabile da un subitaneo e generale deprezzamento. Gli antichi proprietari nell' aumento progressivo della rendita trovano i mezzi sufficienti per pagare l' imposta e mantenere ad un tempo elevato il prezzo dei fondi; e i nuovi acquirenti non sogliono tenere gran conto di quel carico, perchè sanno ch'esso ricade sulla rendita senza colpire l'ordinario profitto dell' industria agraria, e perchè possono fare assegnamento sull'avvenire dei terreni e sugl' incrementi ordinari del loro valore. A ciò si aggiunga un'altra considerazione importante, ed è, che a misura che nei commerci e nelle industrie manifattrici si restringe il campo d' impiego e si attenua il saggio degl' interessi e dei profitti, cosa inevitabile nel corso normale della economia, il capitale tende ad investirsi nei fondi, e il prezzo di essi s' innalza. La condizione economica dei beni stabili differisce alquanto da quella degli altri possessi o rami d' industria, in cui non si risentono gli effetti della legge limitatrice che governa l' intiera produzione agraria e dà luogo al fenomeno della rendita e alle conseguenze che ne derivano nelle mutazioni dei prezzi. E la causa principale degli equivoci incorsi su questo punto consiste in ciò, che non si è bene considerato e posto in rilievo il vero oggetto imponibile della fondiaria, ossia la rendita propriamente detta, che per il suo carattere speciale e la tendenza costante all'aumento si sottrae alle leggi ordinarie della produzione, e può sopportare un carico tributario senza pregiudizio della proprietà stabile. Il presupposto, adunque, e la dottrina del consolidamento, ammessi in modo così assoluto, poggiano sopra una ipotesi, che

non sempre e non in tutto è conforme alla verità; cioè sull'ipotesi di una diminuzione di valore dei fondi proporzionata all'ammontare del tributo, contrariamente a tutte le testimonianze storiche, al corso naturale dei fatti economici, che ne dimostrano invece un aumento; sull'ipotesi falsa che i contribuenti immediatamente colpiti dall' imposta debbano per intiero sopportarne il carico, e non possano in alcun modo rivalersene, sia come proprietari coll'aumento ordinario della rendita, sia come agricoltori colla elevazione dei prezzi delle derrate.

La supposta influenza della prediale sul valore dei fondi, ammessa per quella parte almeno di reddito dominicale che forma un interesse dei capitali investiti nel suolo, richiederebbe come condizione indispensabile l'isolamento dell'imposta; e, astrattamente parlando, sarebbe comune a qualunque altro tributo, che abbia carattere speciale ed oggettivo, e che, collocato sovra un ramo d' industria o un possesso qualsiasi, tende a scemarne il valore perchè ne attenua il provento. Ma, oltrechè il paragone non corre perfettamente per ciò che si è detto, la condizione accennata non trova riscontro nella pratica, nella quale esistono molteplici imposte analoghe, che colpiscono le varie fonti di reddito e le une servono di completamento alle altre. Considerata adunque la fondiaria nello stato in cui realmente si trova, cioè come parte integrante di un sistema tributario completo e bene ordinato, la supposta influenza sul valore dei fondi non può avverarsi, perchè, trovandosi tutti i rami d' industria, tutti i possessi soggetti ad un carico pressochè identico, i proprietari sono equiparati nelle loro condizioni economiche agli altri produttori, e le tendenze in vario senso, facendosi equilibrio, conducono a un risultato neutrale. Colui che vorrà investire il suo capitale nella terra saprà, facendo il calcolo de' suoi interessi, che in tutti gli altri impieghi commerciali e industriali gravano tributi analoghi a quello che colpisce le proprietà stabili. E questa considerazione, che non potrà mancare di farsi in ogni caso pratico, deve tenersi sempre presente, quando si tratta delle imposte dirette, ciascuna

delle quali vuol riguardarsi e in sè stessa, nel proprio assetto, e relativamente alle altre, al sistema tributario completo.

Da ultimo notiamo che la dottrina del consolidamento, non consentanea all'indole dei fatti economici, presuppone condizioni che non possono ammettersi nell'ordine delle idee e delle istituzioni finanziarie. Presuppone innanzi tutto la immutabilità o la fissità della quota di contribuzione; mentre è noto com'essa vari nella successione del tempo, e non solo nella quantità assoluta, ma altresì ne' modi particolari di ripartizione. Di guisa che, date tutte queste variazioni, sarebbe difficile di formarsi un'idea precisa di quella specie di rendita consolidata a pro dello Stato, della quale non potrebbe determinarsi la entità. Parecchi esempi di queste variazioni possono trovarsi nella storia dei catasti italiani anche di un periodo non lungo di tempo; esempi continui di addizioni e sovrapposizioni di carico fatte alla imposta primitiva. E limitandoci ai fatti di data prossima, senza neanche accennare agli ultimi lavori catastali della Sicilia e della Sardegna (1853, 1855), basti ricordare la settima rata aggiunta l'anno 1855 nelle provincie pontificie, e il 50 per cento aumentato nel 1849 nella Lombardia e Venezia e poi ridotto al 33 per cento, in fine abolito, e i due dodicesimi sovrapposti nel 1863 nella Venezia, e le molte aggravazioni nel ducato di Parma, per non dire degli ultimi effetti della perequazione operata nel 1864 e dei tre decimi straordinari. Già nei mutamenti avvenuti per effetto del conguaglio provvisorio lo Scialoia incontrò parecchi ostacoli alla effettuazione del suo disegno, ch'ei non riuscì a rendere anche per questa ragione chiaro e accettabile da'più. E se, oltre della quota governativa, si considerano i centesimi addizionali delle provincie e dei comuni, così moltiplicati fuori misura, che, se un tempo erano piccolo supplemento della imposta principale, ora in molti luoghi non solo l'agguagliano ma di gran lunga la sorpassano, le variazioni di cui abbiamo detto acquistano maggiore importanza e cangiano intieramente l'aspetto della fondiaria. E final-

mente la dottrina anzidetta presuppone, che un'imposta, prelevata da prima con questo titolo e carattere, possa cambiarsi, in seguito ad alcuni fatti accidentali, in un canone e seguirne le regole. Ma ciò non è neppure ammissibile, giuridicamente parlando. Qualunque evento economico e variazione avvenuta nel prezzo dei fondi e dei prodotti agrari non vale a cangiare la natura e il carattere dell'imposta. Fra la natura del canone e quella di un tributo passa una differenza notevole, son diverse le basi e i principii regolatori, differenti le conseguenze giuridiche; il divario è quello stesso che corre tra l'indole degli atti e delle obbligazioni private e l'indole degli atti e dei doveri pubblici. Di guisa che, da qualunque aspetto si consideri la cosa, quella opinione appare destituita di fondamento.

Ma altri scrittori ed uomini politici hanno sostenuto in vario tempo una dottrina opposta circa gli effetti e i resultati definitivi della imposta fondiaria, ed hanno supposto che in tutti i casi potesse avverarsi la ripercussione del carico dai proprietari ai consumatori per mezzo di una elevazione proporzionata dei prezzi delle derrate agrarie. Così che, non i possessori di un dato momento e neanco quelli consecutivi vanno soggetti al peso del tributo e formano i veri contribuenti, sibbene coloro che comprano per proprio uso i prodotti dell'agricoltura ad un prezzo più elevato che altrimenti non sarebbe. I proprietari si trovano sempre in grado di riversare il carico, loro addossato, sovra i consumatori e ripartirlo fra questi in ragione del consumo. In tal modo è concepita l'altra teoria estrema sull'incidenza dell'imposta fondiaria; teoria sostenuta da scrittori valenti, antichi e moderni, come il Verri, e intieramente contraria alla prima, ma che, al pari di essa, travisa il concetto e la natura della prediale. Perocchè l'una ne fa una prestazione *sui generis*, una specie di carico censuario; e l'altra una maniera indiretta di tributo sul consumo di alcuni generi. E noi, lasciando ogni minuta osservazione, diciamo, che, anche considerata isolatamente l'imposta, la sua ripercussione potrebbe avere

effetto in certi casi, e in altri no, e quando per l'intiero e quando solo in parte, a seconda delle circostanze diverse e delle relazioni che passano fra la dimanda e la offerta dei prodotti. Se la cosa è possibile, quando coll'aumento di popolazione e di agiatezza universale si allarga la richiesta o si restringe l'offerta dei prodotti, e di questi non può diminuirsi notevolmente il consumo, perchè indispensabili ai bisogni necessari dell'esistenza, non è possibile sotto condizioni differenti. In ogni modo, le cause che determinano la domanda e l'offerta sono variabili di periodo in periodo, di anno in anno, e quindi variabile è il prezzo delle derrate; nel quale non sempre riesce ai proprietari e produttori di comprendervi la quota pagata a titolo di contribuzione. Ed anche con queste restrizioni e dentro i limiti accennati la possibilità della ripercussione del carico fondiario si riferisce, non tanto alla rendita dei proprietari, quanto al profitto degli agricoltori, i quali computano la nuova imposta tra le spese di produzione e ne chiedono il rifacimento. Il che si verifica sempre che un tributo colpisca un ramo qualsiasi d'industria o una classe di produttori. Ma posto che la fondiaria, come abbiamo detto, riguardi principalmente, se non esclusivamente, la rendita, la quale non entra nel costo della produzione agraria, mancano a quell'effetto o sono meno efficaci i motivi, che esistono in altri casi. Considerata poi la contribuzione fondiaria in un sistema completo e ben ordinato d'imposte dirette, il fatto presupposto dell'incidenza perde ogni importanza e diviene privo di significato, perchè quando tutti quanti i rami d'industria, tutte la specie di possesso o gl'impieghi di capitale sono gravati da carichi analoghi, le tendenze al rimbalzo, che muovono da tutte le parti, o non si manifestano nella realtà o si elidono nei risultati pratici. Egli è perciò che, data questa ipotesi, la quale è più conforme al vero, la ripercussione diviene insignificante o nulla praticamente parlando: e su questo principio si fonda il sistema delle imposte dirette speciali, che mira a colpire tutte le varie forme di produzione o le diverse fonti di reddito privato, a fine di porre in atto un equo riparto dei carichi pubblici.

IV.

Dopo di avere così chiarito le quistioni preliminari, e collocata la fondiaria nel suo vero posto di una contribuzione diretta, prelevata sulla rendita dei proprietari, come tali, a mano a mano e nella misura dei loro possessi; conviene specificare l'oggetto dell' imposta in discorso e metterne in rilievo i caratteri che la distinguono dalle altre affini. E qui noi ci accostiamo ad una dottrina, che conta una lunga tradizione storica e che può dirsi classica, perchè, non solo informa di sè l'ordinamento della prediale nella maggior parte degli Stati d'Europa, ma inspira e governa altresì i nuovi progetti di perequazione, proposti negli ultimi anni in Italia.

L'oggetto proprio o la fonte dell'imposta fondiaria è, secondo questa dottrina, non l'intiero prodotto agrario, ma quella parte di esso, che dicesi *rendita*, o in senso più largo, *reddito dominicale*. Infatti, il prodotto dei terreni posti in coltivazione comprende due parti distinte: l'una è il risultato del capitale di esercizio e del lavoro, messi in opera dall'impresa agricola, e costituisce il profitto agrario; l'altra è l'effetto della terra medesima e del capitale di miglioria, investito stabilmente in essa, e forma appunto il reddito dominicale, il reddito del semplice proprietario. Della prima parte, cioè del profitto, che deriva dall' industria agraria propriamente detta, e ch'è comune a tutte le altre industrie e variabile di anno in anno, non occorre dir altro. Ma quanto alla rendita fondiaria, noi, senza entrare nei particolari, ci riferiamo alla dottrina del Ricardo, svolta, corretta, perfezionata dallo Stuart Mill, dal Thünen e da altri, secondo la quale, essa è un effetto di quella legge limitatrice della natura, che governa l'intera produzione agraria e cagiona a lungo andare, coll'aumento della produzione e il progresso della economia, l'elevazione del costo dei prodotti e le differenze notevoli in esso da luogo a luogo, da terreno a terreno e da coltura a coltura. Le terre relativa-

mente più fertili e quelle più vicine ai centri di consumo, il lavoro e il capitale impiegati nel suolo di prima mano in condizioni più favorevoli e le produzioni che hanno un costo minore godono con diversa proporzione di un vantaggio considerevole, ed ottengono, oltre dell'ordinario profitto, un guadagno eccezionale, un estra-profitto o una rendita, la quale segna appunto la differenza tra il costo più basso e il più alto, su cui è regolato il valore normale dei prodotti. Mutabile e diversa a seconda delle circostanze e delle differenze da fondo a fondo, la rendita conserva una certa stabilità e tende nel corso ordinario della economia ad elevarsi, perchè dipende da cagioni naturali ed economiche di ordine generale, che operano sempre, non senza interruzioni, ma con forza crescente. Ad essa aggiungendo quella parte del prodotto, ch'è veramente la retribuzione del capitale investito indissolubilmente nella terra, ma che pure segue le vicende e la tendenza della rendita, si ha il reddito dei proprietari, come tali, il reddito dominicale, distinto dal profitto agrario ch'è variabile di anno in anno e subisce i rischi e le sorti degli altri profitti industriali. Da ciò s'intenderà perchè la contribuzione fondiaria, in quanto ha per oggetto il reddito dominicale, costituisce la base più salda dei sistemi tributari, e in che si differenzia dalle altre imposte dirette; le quali mirano a colpire i profitti o i redditi ordinari dei capitali e delle diverse industrie e devono seguire processi vari, mutabili, conformi alla variabilità e incertezza della materia imponibile; mentre la prima, riferendosi alla rendita dei proprietari, che fino a un certo punto appare stabile, come si vede nel sistema degli affitti, e dimostra a lungo andare una tendenza costante all'aumento, richiede un procedimento diverso, più regolare, fisso e uniforme. Il carattere speciale, ond'è improntata l'imposta fondiaria, si riflette eziandio nei modi di accertamento. Appunto perchè si tratta di un oggetto imponibile, che non soggiace alle continue ed instabili vicende dell'industria, deriva ordinariamente da cause certe e costanti, e in media si può desumere da certi segni esteriori,

come la qualità dei terreni, la specie di coltura, la vicinanza ai centri e simili, il metodo obbiettivo dei catasti, fondato sulla misura e sulla stima, riesce opportuno ed efficace. E la fondiaria, stabilita in base a catasto, è una istituzione che per le molteplici e varie difficoltà di esecuzione, e per le conseguenze importanti e le svariate attinenze, ha un alto significato finanziario e politico ed appartiene ad uno stadio di civiltà progredita.

A quest'ordine teorico d' idee si riannoda la tradizione finanziaria, relativa ai catasti. Considerando storicamente l'ordinamento dell'imposta fondiaria e i suoi metodi di percezione, si nota una trasformazione continua e una tendenza costante a divenire obbiettivi, a basarsi sulla misura e sulla stima ed avvicinarsi alla rendita effettiva dei terreni. Da prima s'incontrano non pochi esempi di catasti imperfetti, fondati o sulla semplice superficie delle terre, o sui modi di coltivazione, o sugli strumenti ed animali adoperati in essa, o sulle dichiarazioni degli stessi proprietari intorno alla natura ed entità dei prodotti, e così via dicendo. Ma se in alcuni casi fallirono all'intento proposto e la semplice descrizione e il procedimento sommario, senza il rilevamento geometrico, e la stima diretta dei fondi; in altri casi ha fatto cattiva prova il sistema delle denunzie private, nonostante le minaccie e sanzioni penali. E la storia ci fornisce innumerevoli argomenti ed esempi che dimostrano questo vero. Certo la semplicità ed uniformità di coltura dei fondi rendevano in quei tempi meno gravi i difetti sostanziali ed attenuavano le conseguenze dannose e le disuguaglianze provenienti dall'erroneo sistema di accertamento. Ma intanto, da una parte la coltivazione dei terreni diviene sempre più intensiva, si accumulano sovra di essi i capitali, si differenzia a mano a mano la loro produttività e si svolge il fenomeno della rendita per ragione di feracità naturale, di distanza e di coltura, per modo che quei metodi indiziari e imperfetti diventano sempre più insufficienti e lontani dal conseguire l'effetto; e d'altra parte si perfezionano via via i modi

pratici di eseguire il catasto, si determinano e chiariscono i criteri, e le operazioni tecniche riescono più spedite, facili e precise. Così che il bisogno cresce di dare un assetto acconcio ed efficace al tributo prediale, e le condizioni diventano più propizie alla formazione del catasto geometrico parcellare; ch'è un effetto naturale di quello svolgimento di fatti, che contrassegna l'economia e la finanza moderna. Di che il primo e più considerevole esempio è il famoso Censimento milanese, incominciato nel 1718, e, dopo non breve interruzione, condotto a termine sotto il Governo di Maria Teresa e posto in atto coll'editto 29 novembre 1759 per il 1° gennaio 1760. Eseguito con molta cura e perizia, regolato con norme ben determinate e chiare, ed illustrato splendidamente dal Neri e dal Carli, il Censimento ha effettuato il concetto e verificato il voto, che gli economisti e i politici, cominciando dal Bodin e dal Botero, avevano espresso e ripetuto per lunga serie di anni, il concetto e il voto delle imposte reali, oggettivamente stabilite e ripartite con equità in base alla stima della ricchezza effettiva e in ispecie della rendita fondiaria.[1] Il secondo esempio di catasto geometrico parcellare, egualmente notevole, benchè meno felice nei risultati e meno completo nelle applicazioni, è quello praticatosi in Francia nella prima metà del secolo nostro. La prima nozione venne espressa colla legge 5 dicembre 1790, la quale stabiliva il principio, che « l'imposta prediale sia ripartita con eguaglianza proporzionale su tutte le proprietà dello Stato in ragione della rendita netta. » Ma le basi fondamentali del nuovo sistema censuario furono poste colla legge 15 settembre 1807 e col decreto imperiale 27 gennaio 1808, a cui tennero dietro molte istruzioni speciali e tecniche, ordinate e compendiate nella *Raccolta metodica* del 1811, che forma come il codice del catasto francese. E i lavori di esecuzione, nonostante parecchie in-

[1] Si veda intorno a ciò la nostra *Storia delle dottrine finanziarie in Italia*, Roma, 1882, pag. 130-132.

certezze della pratica, interruzioni frequenti e deviazioni dal concetto primitivo, furono condotti a termine per tutta la Francia nel 1850. Le stesse massime a un di presso furono applicate a quelle operazioni catastali, che s' intrapresero in vari Stati di Europa sotto la dominazione o l' influenza francese. Dai primi anni del secolo fino alla caduta dell' impero i medesimi lavori censuari vennero iniziati nell'Olanda e nel Belgio, in varie parti della Germania, come la Prussia occidentale e la Baviera, in alcuni cantoni della Svizzera, come quello di Ginevra, e in alcune regioni d'Italia, segnatamente in Piemonte, Toscana e Napoli. Sopraggiunte le restaurazioni politiche del 1815, quei lavori rimasero interrotti o cessarono del tutto; ma poi dopo alcuni anni furono ripresi qua e là in parecchi Stati con nuovi ordini emanati dai governi ristabiliti. [1]

L'istituzione del catasto geometrico parcellare ci si presenta nella storia come risultato ultimo di vari tentativi, di ripetute prove, di molteplici operazioni, come una meta raggiunta dopo molti voti, dopo sforzi grandi e incessanti, in virtù di un principio elevato di giustizia distributiva. Si è voluto con esso distruggere gli arbitrî innumerevoli ed abolire le antiche misure parziali di contribuzione, stabilendo una base reale, fissa, uniforme al riparto della imposta fondiaria, e togliendo le cause degli abusi preesistenti. A questo che è stato lo scopo primo e immediato del catasto, scopo politico finanziario, si è poi aggiunto un fine di ragion civile, il fine di accertare l'esistenza e i limiti della proprietà stabile. In vari paesi si è voluto associare i due scopi sovraccennati, e far servire il catasto, non solo di base alla fondiaria, ma altresì come dimostrazione del possesso e complemento del regime ipotecario. Di che abbiamo

[1] Per la storia generale dei catasti si veda l' opera di F. H. Noizet, *Du cadastre et de la délimitation des héritages*. Paris, 1865. E per il catasto francese in ispecie la bellissima memoria di Francesco Rezzonico, *Del catasto della Francia e del suo avvenire*, Milano, 1847.

esempi notevoli nel cantone di Ginevra (Legge 1 febbraio 1841); nel cantone di Vaud (Legge 24 dicembre 1840); nel regno di Baviera (Legge 15 agosto 1828); nel gran ducato di Baden (Legge 26 marzo 1852); e nella maggior parte della Germania, segnatamente nelle provincie occidentali, confinanti col Reno. F posto anche, che al catasto non vogliano attribuirsi· gli effetti civili, nè formarsi di esso un documento probatorio dei possessi, rimane pur sempre vero, che esso, rappresentando la condizione di fatto dei terreni e delle proprietà ad un momento dato, sarà, se non una prova assoluta, una presunzione almeno di diritto reale, e servirà utilmente a chiarire le quistioni di confini e ad agevolare lo svolgimento del credito immobiliare. E per l'uno e per l'altro rispetto è da riguardarsi come una delle istituzioni più importanti e più feconde di conseguenze notabili, secondo l'intimo pensiero di coloro, che in vari tempi ne hanno propugnato la esecuzione. Il catasto effigia, per così dire, lo stato della proprietà in un dato luogo e tempo, segna con precisione e fissa i confini dei possessi privati, ne mette in rilievo la qualità, il genere di coltura e le altre circostanze, donde si desume e valuta la rendita; e così è nel medesimo tempo fondamento dell'imposta e guarentigia della proprietà.

Inspirandosi ai principi e alle massime di questa tradizione classica, favorevole ai catasti, e fondandosi sui risultati dell'inchiesta, di cui abbiamo discorso e della quale venivano accolte le principali conclusioni e i criteri direttivi con qualche lieve modificazione di forma o di ordine secondario, il ministro Minghetti presentava alla Camera il 21 maggio 1874 un nuovo ed elaborato progetto di legge sulla perequazione dell'imposta fondiaria. Il concetto prevalente e come a dire informatore di tutto il disegno era quello di conciliare possibilmente le norme assolute della scienza e della giustizia colle ragioni della opportunità, cercando di compiere l'opera colla maggiore prontezza ed economia compatibile colla esattezza, e utilizzando a tal uopo i lavori esistenti e le mappe già formate coi complementi

e colle rettificazioni necessarie. E i principii fondamentali, su cui poggiava lo stesso progetto, erano due: l'uno generale, o d'indole tecnica, ed è, che la perequazione abbia per base un catasto geometrico parcellare, secondo la dottrina detta di sopra ; l'altro particolare o d'ordine amministrativo, e consiste nell'eseguire gradatamente i lavori catastali, incominciando dall'effettuare il pareggio dell' imposta tra contribuenti e contribuenti più prossimi di uno stesso comune per giungere alla eguaglianza del carico fra i contribuenti di tutto lo Stato. Perciò l'opera intiera dovea essere divisa in tre stadi. Durante il primo si sarebbe fissato in modo definitivo il pareggio tra contribuente e contribuente di ciascun comune, così che dalle operazioni successive potesse essere modificato il carico di ogni comune, rimanendo però invariata la proporzione di riparto del carico stesso. Alla fine di questo primo stadio si avrebbe quindi avuto una giusta ripartizione del contingente comunale d'imposta fra i contribuenti del comune. Il secondo stadio doveva coordinarsi alla perequazione del tributo fra i comuni della stessa provincia, vale a dire determinare le rendite imponibili proporzionali di questi comuni per il riparto fra essi del contingente provinciale. Nel terzo stadio infine avrebbe dovuto compiersi la perequazione fra le provincie del regno, ed effettuarsi l'equa ripartizione del contingente totale d'imposta fra tutti i contribuenti. E terminati i lavori dell'ultimo stadio, la contribuzione fondiaria sarebbe stata in tutte le sue applicazioni ai fondi diversi ragguagliata ad una identica parte aliquota della loro rendita.

L'intiera serie delle operazioni, al pari della spesa corrispondente, doveva essere divisa fra i comuni, le provincie e lo Stato; ma ai comuni e alle provincie incombeva la maggior parte di esse: a quelli i lavori di rilevamento, e alle altre i lavori di estimo. Dovevano chiamarsi in ciascun comune i singoli possessori a concorrere al riparto fra loro del contingente comunale d'imposta; e su questa concorrenza degli stessi contribuenti facevasi grande assegnamento, stantechè il conflitto naturale de-

gl'interessi accresce la vigilanza e rende efficace il sindacato reciproco. Ed inoltre, mediante l'opportuna divisione di lavoro, la contemporaneità e la progressione continua delle operazioni, credevasi di raggiungere nel miglior modo lo scopo. Perchè, dicevasi, si paragonano e si perequano fra di loro elementi analoghi od omogenei; si chiamano da prima i contribuenti direttamente a sindacare il riparto nell'interno del comune, vale a dire entro quella cerchia in cui si estendono le loro cognizioni; poscia si mettono di fronte i comuni della stessa provincia, e finalmente le provincie fra di loro, cercando di stabilire un ragguaglio o una proporzione, quando si ha nelle operazioni del primo e del secondo stadio una base sicura di confronto. Da ultimo un vantaggio notabile del sistema era questo, che i lavori ricevevano una pratica applicazione a misura ch'erano compiuti; dappoichè, appena ultimato il catasto in un comune, poteva mettersi in opera per il riparto dell'imposta fra i contribuenti in esso compresi; e compiti i catasti di un'intera provincia, si sarebbe effettuata prontamente la perequazione del tributo fra i comuni della medesima, senza aspettare il compimento finale dell'opera. In tal guisa i beneficii della riforma si sarebbero provati subito, da prima in una cerchia ristretta, e poi via via estesi all'intiero territorio dello Stato.

Il ministro Minghetti ripresentò questo progetto di legge alla Camera dei deputati il 21 gennaio 1875; ma non potè essere discusso. Indi, persistendo nel Governo l'intenzione di recare ad effetto l'importante riforma, il ministro Depretis presentava alla Camera nella tornata del 10 marzo 1877 un analogo progetto di legge, cui toccò la stessa sorte del precedente.

Questi disegni miravano entrambi allo stesso scopo, cioè la perequazione dell'imposta fondiaria, non pure tra provincie e provincie, e tra comuni e comuni, ma tra singoli contribuenti e contribuenti, senz'alterare il contingente attuale di contribuzione: e a tal fine doveva essere coordinata la formazione di un nuovo catasto a base di misura e di stima, di un catasto geo-

metrico parcellare. La relazione Minghetti è molto esplicita su questo punto, e dimostra chiaramente, come qualunque altro mezzo che si discosti dal rilevamento geometrico e dalla stima diretta dei singoli fondi, sia la semplice descrizione catastale o il procedimento sommario per masse di coltura o le denuncie degli stessi proprietari, debba riuscire praticamente inefficace e non possa conseguire l'intento della perequazione. Se non che, ammesso unanimemente e posto fuori di discussione il principio, parecchie obbiezioni e divergenze sorgono intorno ai modi particolari di recarlo ad effetto. Così, essendosi riconosciuto troppo grave il carico, che col disegno del Minghetti ne sarebbe derivato ai comuni, ai quali incombeva l'obbligo di eseguire la maggior parte delle operazioni, ed anzi credendosi per alcuni del tutto insostenibile nelle difficili condizioni finanziarie in cui versavano, il Depretis stabiliva nel suo progetto, che riguardo a quei « comuni nei quali la spesa per la formazione del catasto eccedesse il 50 per cento dell' imposta erariale di un anno, il soprappiù sarebbe posto a carico dello Stato ». Era inoltre prescritto in tutti e due i progetti, che « quando i comuni non assumessero le operazioni catastali, o non provvedessero alla sollecita loro esecuzione, doveva subentrare il Governo per farle eseguire a loro spese dai propri agenti ». Ma si è osservato, a questo punto, contro i citati progetti, che, dovendo lo Stato sussidiare i comuni, pei quali le spese del catasto superassero le forze contributive nella proporzione indicata, e dovendo inoltre intervenire in tutti i casi nei quali e comuni e provincie non adempissero all'incarico affidato, potrebbe derivarne una grande complicazione nella pratica, per evitare la quale sarebbe preferibile ch'esso assumesse l'intiera esecuzione dell'opera. È stato notato altresì, che la massima, stabilita da quei progetti, di non mutare od accrescere menomamente i contingenti d'imposta, è troppo assoluta, almeno per ciò che riguarda l' aumento reale avvenuto nella ricchezza imponibile, ossia nella rendita dei terreni. Al che si aggiunga che per conseguire l'effetto desiderato nella difficile operazione

del catasto bisogna procedere con unità d'indirizzo ed uniformità di metodo nella misura e valutazione dei singoli fondi, esistenti in tutto il territorio dello Stato: e solo quando siasi ciò operato ed eseguita la perequazione dell'imposta tra le diverse proprietà private, può stabilirsi il nuovo contingente perequato dei comuni e delle provincie sulla base effettiva dei nuovi fatti. Senza di che, a molti inconvenienti darebbero luogo i lavori catastali, se dovessero eseguirsi relativamente ai singoli possessori da ciascun comune, e gravi difficoltà ne attraverserebbero la riuscita, non potendo presumersi che in tutti i comuni si trovino egualmente e intelligenza perfetta delle leggi e sufficiente energia per metterle in atto e fermezza tale di propositi da vincere l'opposizione degl'interessi privati. E la storia finanziaria di tutti i tempi dimostra chiaramente la verità di questa affermazione, perchè tutte le volte che l'esecuzione del catasto fu lasciata nell'arbitrio delle amministrazioni locali, ha fatto cattiva prova e dato luogo a molte ingiustizie. Ragioni dunque di ordine generale e particolare, cioè relative alla uniformità e alla piena efficacia dell'opera riformatrice che vuolsi intraprendere, consigliano di attribuire al Governo, non solo la direzione generale delle operazioni catastali, ma altresì il còmpito intiero di ordinarle, recarle ad effetto cogli stessi criteri in ogni luogo ed effettuare in tal guisa la perequazione dell'imposta fondiaria.

Su questi principî si fonda il nuovo progetto di legge, presentato alla Camera dal Ministro Magliani il 28 aprile 1882. Il quale progetto differisce dagli altri precedenti, non solo in alcuni concetti essenziali, sovraccennati, ma in parecchie disposizioni particolari d'indole tecnica e amministrativa, segnatamente nei criteri relativi alla stima e all'oggetto imponibile; e si riannoda più strettamente alle massime di quella tradizione classica di cui abbiamo discorso, pure adattandosi alle circostanze presenti della fondiaria in Italia. Esso mira a risolvere l'arduo quesito della perequazione e a formare il nuovo catasto uniforme

in tutto il regno, mettendo in opera le forze dello Stato, come il mezzo migliore e più efficace, semplificando le operazioni di rilevamento e di stima col sussidio dei lavori già fatti e l'associazione di criteri diversi, limitando l'opera riformatrice nella cerchia del bisogno, e cercando di conciliare le ragioni elevate della scienza e della giustizia colle necessità e colle condizioni della pratica finanziaria. Ma prima di rilevare alcuni particolari importanti di questo disegno di legge e considerarne il lato dell'opportunità, accennando alle applicazioni e alle conseguenze di esso, giova esaminare e confutare le principali obbiezioni, che si oppongono ad ogni riforma di catasti e che riguardano o i modi, o gli effetti, o le spese, o i limiti di essa.

V.

Le operazioni occorrenti in ciascun catasto, varie e molteplici, richiedono il concorso di numerosi agenti, reclamano l'applicazione di diversi principî tecnici ed economici, e non possono compiersi che in uno spazio più o meno lungo di tempo. Bisogna fissare il rilevamento topografico dei fondi, misurarne la superficie e circoscriverne i confini; distinguere le singole parcelle e distribuirle in classi e gradi a seconda della relativa produttività; stabilire una tariffa dei prezzi di stima entro certe circoscrizioni territoriali ed applicarla a ciascuna parcella; rendere tutto ciò di pubblica ragione, udire i reclami delle parti, risolverli con giudizio di periti, e fissare la rendita imponibile del fondo, sulla quale è determinata l'aliquota dell'imposta. Or bene, a quest'opera, ch'è certo assai ardua e complessa, si muovono varie e non lievi obbiezioni. Il catasto, dicesi, potrebbe servire al più di base al riparto dell'imposta tra i contribuenti di un medesimo comune ad un momento dato, ma non giova a ripartirla equabilmente tra comuni, provincie e regioni differenti. È cosa difficile lo scegliere un criterio sicuro ed uniforme per

eseguire la stima dei fondi; è cosa più difficile farne l'applicazione ai singoli casi, essendo grandissima la varietà dei terreni e molteplici gli elementi, da cui deriva la loro produttività. Invero le operazioni catastali, valutazioni, stime, classificazioni, non possono effettuarsi nelle diverse parti del territorio nazionale dai medesimi uomini, nel momento istesso, cogl' identici metodi. Egli è certo che, pure adottando il criterio medesimo, non sono sempre evitabili le inesattezze, le differenze e le diseguaglianze: la diversità delle persone, ch' eseguono le perizie ed operano i calcoli, la diversità di certi modi pratici e sistemi di valutazione possono dar luogo ad errori considerevoli. A ciò si aggiunga la lunghezza del tempo, richiesto a tali operazioni, che, incominciate in un certo punto del territorio, e a un dato momento, continuano per una serie di anni e si estendono ad altri luoghi, mentre intanto la condizione della terra si cangia e si trasforma: e s'intenderà che, quantunque si faccia capo in tutti i lavori catastali ad un momento fisso, così per lo stato materiale dei terreni come per i prezzi, nondimeno i risultati ottenuti non sono comparabili da un luogo ad un altro e dal principio alla fine dell'opera. Insomma, con queste ed altrettali osservazioni vuol concludersi, che il catasto da una parte richiede una lunga serie di lavori, e una somma considerevole di spese, e dall'altra non approda a risultati soddisfacenti e tali che valgano l'intiera fatica durata.

E certo non devono negarsi le imperfezioni e gl' inconvenienti dei catasti, come non si può disconoscere che tra le cose umane le più imperfette sono le imposte e le istituzioni tributarie. Ma quelle imperfezioni possono attenuarsi grandemente per virtù di uomini tecnici esperti, di rigorosa disciplina, di norme fisse e opportune e sopratutto di una direzione generale abile, attiva; laddove in mancanza di tali provvedimenti e d'un indirizzo valido e sapiente, le disuguaglianze, gli errori, inevitabili fino a un certo punto, diventano veramente enormi. E l'esempio della Francia, citato spesso dagli avversari, dimostra

chiaramente la verità di queste affermazioni; perchè quivi le difficoltà maggiori, che incontrò da prima il catasto, e i difetti e gl'inconvenienti che ne seguirono, provennero da mancanza di ordine sistematico nell' opera intiera e di perizia speciale nei singoli agenti. Mancarono da prima principii chiari, fissi, e regole inflessibili; le operazioni di misura e di stima procedettero in gran parte arbitrariamente e spesso non in conformità delle disposizioni legislative; sopraggiunsero vari mutamenti nelle massime essenziali e nell'indirizzo dell'opera; e i lavori dovettero più volte essere rifatti e corretti. Non è quindi meraviglia, che i risultati non abbiano corrisposto alle intenzioni e ai divisamenti di coloro che proposero la formazione del catasto. Per la buona riuscita di quest'opera sono egualmente indispensabili due cose: una preparazione sufficiente, fondata sullo studio accurato delle materie catastali in genere, e delle condizioni agrarie del paese in ispecie; e una direzione efficace, che, informandosi ai canoni massimi e alle più minute avvertenze dell'arte finanziaria, stabilisca le regole pratiche e le prescrizioni necessarie a conseguire l'intento. Fissati i criteri generali e le norme direttive delle operazioni da eseguirsi uniformemente in tutto il territorio dello Stato, determinate le classificazioni e fatte le distinzioni da osservarsi nelle misure e nelle stime, ed emanati gli ordini opportuni per l'esatto adempimento di queste disposizioni, potrà darsi a quell'immensa congerie di lavori un avviamento regolare, evitando non pochi errori, appianando molte difficoltà, rimovendo diverse cagioni d'inesattezze e di disuguaglianze. Il quesito è grave certamente, ma la sua soluzione non trascende le forze dell'arte finanziaria, e va intesa in un senso relativo. Ciò vogliono significare i propugnatori del catasto, i quali, senza negare i difetti e le imperfezioni, affermano solamente ch'esso sia per il riparto dell'imposta fondiaria il metodo più efficace e più giusto, quello che, relativamente parlando, presenta i minori inconvenienti.

Altre osservazioni particolari ed ancor più calzanti possono

farsi intorno alla lunghezza di tempo e alla spesa che ogni catasto può richedere e che spesso si adducono come argomenti valevoli contro di esso. Or se vi è una conseguenza legittima, che può ricavarsi dalla storia delle operazioni catastali, eseguite in vari paesi d'Europa, è questa, che la maggior parte delle difficoltà, degli indugi, dei disordini ed altresì delle spese soverchie è derivata, non tanto da cagioni intrinseche, e necessarie, quanto da circostanze accidentali ed estrinseche, da crisi politiche, da dissensi e incertezze di amministrazione, da cangiamenti d'indirizzo, da mancanza di personale idoneo e simili. Un esempio, che molte volte si ode ripetere da coloro che ritengono la formazione del catasto opera troppo lunga e dispendiosa, è quello del catasto francese. Però, esaminando il modo con cui procedettero le operazioni, i mezzi adoperati e la spesa fatta, si scorge, che questa non è tanto enorme, come si crede comunemente, ove sia ragguagliata alla gravità del lavoro, e che, anche seguendo il sistema adottato in Francia, era possibile una notevole economia. Infatti la superficie della Francia era di ettari 54,302,269, divisa in un numero di particelle eguale a 143, 079, 558: e la spesa di 152 milioni, vale a dire meno di tre lire per ettaro e poco più di una lira per particella. Vi furono degli anni, in cui i lavori costarono meno. Così dal 1822 al 1828 con 23,869,000 lire si compilò il catasto per 10,261 comuni della superficie di 14,063,409 ettari, vale a dire si spese lire 1,62 per ettaro. Oltre a ciò si noti che in quel caso, come in tanti altri, non si tenne di mira costantemente lo scopo a cui bisogna rivolgere la mente, di compiere al più presto possibile le operazioni catastali, così che in Francia quei lavori furono più volte abbandonati o sospesi o almeno trascurati, mentre vi ebbero dei periodi di attività nei quali in pochi anni si fece più che in tempo tre o quattro volte maggiore ad altre epoche. E similmente non di rado si mutò l'indirizzo generale dell'opera; la qual cosa costrinse a rifare una parte dei lavori già compiuti e segnatamente a correggere i rile-

vamenti delle terre sui quali non erano state riportate le variazioni avvenute. Così, ad esempio, dopo il 1838 si rifece per intiero il rilevamento dei comuni nei quali le mappe erano state formate prima del 1808. [1]

Il che viene confermato altresì da uno dei più recenti catasti geometrici, da quello ordinato nel Piemonte colla legge 4 giugno 1855. L'operazione del rilevamento fu assunta direttamente dal Governo, e compiuta coi metodi più perfetti, premettendovi la misurazione di molte basi trigonometriche; ma poichè si eseguì con personale pagato a giornata, piuttosto che a cottimo, ne derivò un aumento di spesa. Allo stesso effetto contribuirono altre circostanze. Una commissione, nominata il 6 agosto 1867 e presieduta dal senatore Saracco, ebbe a constatare nel catasto piemontese molte cause particolari di eccessivo dispendio, fra le quali giova ricordare: l'impiego di un numero di operatori minore di quel che occorreva per spingere attivamente i lavori; l'avere distratto in altre occupazioni una gran parte del personale pagato sui fondi del catasto, per modo che dall'anno 1859 a tutto giugno 1867 si erano rimborsati con quel danaro 80 mila giornate di lavoro utile per opere diverse e nel 1867 erano adoperati in altri lavori 157 impiegati catastali; i danni arrecati dalla guerra del 1859 al buon andamento delle operazioni; il malcontento dei lavoranti per la rimunerazione loro concessa; e finalmente la molteplicità di atti, disegni e registri che si erano all'uopo preparati in una misura soverchia. E però bisogna tener conto di tutte queste e simili circostanze, quando dai fatti e dagli esperimenti del passato vuol desumersi un criterio sicuro di confronto per l'avvenire.

Alle fin qui dette si aggiungono altre obbiezioni dagli avversari nell'intento di combattere l'assetto della fondiaria in sulla base di un censimento. E riguardano, non tanto le difficoltà e le imperfezioni dei catasti, gli errori di misura e di stima,

[1] Minghetti, *Perequazione dell'imposta fondiaria*, pag. 56-57.

commessi nell'atto della loro esecuzione, le divergenze e le sproporzioni da luogo a luogo, di cui si è parlato, quanto i difetti che nascono e si manifestano nel corso del tempo, e le diseguaglianze provenienti dalle mutazioni che sopraggiungono nello stato dei fondi. Perocchè da una parte il censimento non può che descrivere e valutare la condizione delle proprietà stabili, come si trova a un momento dato; e dall'altro deve servire di base al riparto del tributo per una serie più o meno lunga di anni. Ora, quand'anche esso possa eseguirsi con grande esattezza, e dar luogo originariamente ad una equa distribuzione del carico, tutte le cause di mutamento, le quali nascono nella successione del tempo, agiscono in senso contrario e producono a lungo andare forti diseguaglianze ed errori considerevoli. Di queste cagioni basta accennare le principali, che si riducono alle seguenti: 1° L'introduzione di colture migliori e più intensive, operata diversamente a seconda dei luoghi, delle circostanze e dei possessori; donde derivando una diversa produttività dei terreni, il carico fondiario, quand'anche sia ripartito da principio uniformemente, diviene in seguito a tali fatti diseguale: 2° l'elevazione del prezzo dei prodotti, cagionata da più estesa dimanda in conseguenza di un aumento di popolazione; la qual cosa, dando nuovo impulso alla coltura delle terre e avvantaggiando in particolar modo le migliori, le quali possono dare un provento più grande senza aumento proporzionato di spesa, produce effetti differenti e nuove diseguaglianze: 3° le variazioni del saggio dei salari e degl'interessi, in quanto riguardano le applicazioni del lavoro e del capitale nell'agricoltura; stantechè ogni rialzo o ribasso, che avvenga in essi, esercita un'influenza diversa sulla distribuzione del prodotto agrario, sulla rendita dei proprietari, e quindi altera le proporzioni dell'imposta fondiaria, rendendola più o meno grave ai singoli contribuenti. [1] È impossibile calcolare esattamente in

[1] Helferich, *Die Reform der directen Steuern in Bayern* (nella *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, Tübingen, 1873, Bd. XXIX, pag. 312-325).

ciascun caso il risultato di tutte queste influenze, così molteplici e varie; è probabile che si avverino dei compensi parziali per effetto di cause operanti in senso contrario; è probabile che parecchie diseguaglianze possano elidersi od attenuarsi per la azione reciproca di forze opposte; ma nondimeno bisogna ammettere come cosa certa, che dopo una serie non breve di anni l'aspetto normale e l'eguaglianza primitiva del tributo fondiario, ordinato in base a catasto, devono trovarsi profondamente turbati. Ond'è che parecchi uomini teorici e pratici, facendo queste e simili considerazioni sull'argomento dei catasti, sono indotti perfino a concludere che non sia savio consiglio di mantenere in piedi un sistema, il quale, non solo richiede molta fatica e tempo lunghissimo e riesce sempre necessariamente imperfetto; ma contiene in sè stesso, nella sua stabilità, i germi d'impefezioni ulteriori, e necessita rinnovazioni continue, che ne accrescono il carico e la spesa.

La conclusione va oltre i limiti delle premesse; perchè tutte le ragioni anzidette dimostrano bensì che il catasto non deve riguardarsi come un'opera immutabile ed egualmente buona in perpetuo; ma non provano nulla contro la sua istituzione e soprattutto contro la sua rinnovazione.

Il catasto, come ogni altra istituzione pubblica, subisce gl'influssi del tempo, e non può mantenersi in vigore che modificandosi e rinnovandosi in conformità dei mutamenti che avvengono nelle proprietà stabili per le cagioni riferite di sopra. Ma in questi mutamenti bisogna distinguere due parti diverse, le quali, benchè abbiano comune la origine, danno luogo a conseguenze differenti. L'una consiste in quella somma di vantaggi, che il progresso agrario e industriale arreca ai proprietari in genere, i quali, per ciò solo, come contribuenti sentono meno il peso dell'imposta. Ed è questo un beneficio generale, comune a tutti, un beneficio che deriva dalla stessa stabilità del catasto e manifestasi o immediatamente coi primi incrementi dell'agricoltura o a lungo andare collo svolgersi ulteriore della economia. Così,

per cagione di esempio, tra i primi e benefici effetti del Censimento milanese praticatosi verso la metà del secolo scorso, si notano la coltura più estesa delle terre e il prezzo elevato delle derrate. Il terreno incolto al tempo della stima generale ammontava in complesso a pertiche 821,415, sopra una superficie totale di 11,385,121 pertiche. Di lì a pochi anni si constatò esservi di terre non coltivate nello Stato di Milano solo 203,817 pertiche, le quali formavano l'1 2/3 per cento dell'intiera superficie. E malgrado l'ulteriore coltivazione dei terreni, i prezzi dei generi agrari si sono aumentati notevolmente e in pochi anni raddoppiati; per modo che il frumento da lire 10, 11, e 12 nel 1760, secondo le stime del Censimento, è salito a lire 20, 22, 24 pel 1778; il riso bianco da lire 13, 14, 15 a lire 26, 28, 30; la segala da lire 7, 8 a lire 14, 16; il miglio e la meliga da lire 5, 6 a lire 10, 12.[1] Il riordinamento dell'imposta fondiaria sulla base del catasto ebbe per effetto di semplificare e chiarire lo stato dell'amministrazione pubblica, di rendere più lieve, facile, ed equabile il carico generale, certa e fissa per ciascuno la quota di contribuzione; e ciò diede nuovo impulso all'industria agraria, e lungi dal diminuire il valore dei fondi, lo innalzò indirettamente, eccitando i proprietari ad una coltura più intensa e promovendo miglioramenti di ogni sorta. L'accresciuta produzione trovò più larghi sbocchi nell'aumento conseguente della popolazione, e potè quindi ottenere più alti prezzi.

E parimenti l'elevazione della rendita, che avviene gradatamente e per virtù di cause necessarie nel corso ordinario della economia, come si è detto, rende via via meno grave il peso del tributo prelevato sopra di essa. In conferma di ciò un insigne finanziere tedesco, il barone von Hock, recava non è molto alcuni esempi, tratti dalla storia economica dei paesi più civili

[1] Carli, *Relazione del censimento milanese*, pag. 315-317, edizione Custodi 1804.

di Europa. E diceva, che in Inghilterra la *land-tax*, la quale in sul principio, nel 1696, arrivava al 20 per cento, non ragguaglia più oramai che il 1/2, e, dov'è elevata al massimo, il 3 per cento della rendita. Similmente in Francia l'imposta fondiaria, che nella sua prima introduzione fu stabilita al 20 per cento, giunge ora in media appena all'8 per cento della rendita. E la stessa contribuzione, senza le sovrimposte, calcolata in Austria, verso il principio di questo secolo (1824), al 16 per cento della rendita, non arriva che al 6 per cento. [1] Nella Francia in ispecie si è verificato dalla fine del secolo scorso ai nostri tempi un continuo alleviamento dell'imposta fondiaria; perchè, mentre da una parte si diminuiva il contingente, dall'altra cresceva a mano a mano la rendita territoriale. Ecco i dati forniti su tale argomento da S. Say alla Camera francese il 23 marzo 1876:

	Rendita fondiaria complessiva	*Contingente dell' imposta principale*	*Rapporto dell'imposta alla rendita — per cento*
1791	1,440,000,000	240,000,000	16. 66
1821	1.580,597,000	154,678,130	9. 79
1851	2,540,043,000	155,064,366	6. 06
1862	3,096,102,000	159,492,663	5. 15
1874	3,959.165,000	167,969,028	4. 24

Questi ed altrettali fatti provano la tendenza generale che vi è, tanto nel possesso fondiario quanto in ogni altro ramo d'industria, quando trovasi colpito da imposta, a riparare possibilmente alle perdite con aumento di lavoro, risparmio di spese e maggiore energia od efficacia di produzione. Gl'incrementi e progressi della

[1] C. V. Hock, *Die offentlichen Abgaben und Schulden*, Stuttgart, 1863, pag. 99-100.

economia, che da per tutto vengono dopo l'istituzione del tributo, costituiscono un effetto salutare e generalmente benefico, un effetto che si riscontra in tutti i casi particolari. La differenza più considerevole a questo riguardo tra l'agricoltura e le altre industrie nasce col tempo e riguarda la rendita dei terreni, dove si dimostra più efficace la tendenza sopradetta allo sgravio del carico. E quindi, se l'imposta fondiaria contribuisce da prima a promuovere quei miglioramenti agrari in virtù della stabilità del catasto, e poi colla elevazione successiva e continua della rendita produce l' alleviamento di carico che si è detto, ciò dee riguardarsi come un risultato che torna a vantaggio generale e che mostra l'utilità pratica del sistema.

Se non che, dopo una serie più o meno lunga di anni, ne vengono del pari le variazioni di rendita da proprietà a proprietà e da luogo a luogo, e con esse le diseguaglianze dell'imposta; e questa è la seconda parte o l'altro aspetto della quistione che bisogna considerare. Finchè non avvengono grandi mutamenti nelle condizioni dell' agricoltura e in quelle circostanze che determinano la media produzione dei terreni, il catasto, posto che sia bene eseguito, può servire utilmente al riparto della fondiaria. I miglioramenti agrari non danno immediato frutto; le cause innovatrici dei fondi operano quivi assai più lentamente che nelle altre industrie; i metodi di coltivazione, l'aprirsi di nuove strade o di nuovi spacci alla vendita delle derrate e un cangiamento notevole nei loro prezzi richiedono molti e molti anni; e quindi la mutazione della ricchezza e le sproporzioni del tributo non diventano veramente considerevoli, e tali da reclamare una nuova base di ripartizione, che dopo un tempo abbastanza lungo. Si noti poi che queste mutazioni devono riferirsi, non all'intiero prodotto dell'agricoltura o al profitto agrario, ma alla rendita che è l' oggetto imponibile della prediale, e perdono quindi una parte della loro importanza. E solo dopo lunghi intervalli di tempo, quando le cagioni anzidette hanno prodotto grandi cangiamenti nello stato

dei fondi e alterato le basi dell'imposta, diventa necessaria la rinnovazione del catasto, la quale è giustificata da quei medesimi principii che ne appoggiano la primitiva istituzione. Tutte le obbiezioni che ad essa sogliono farsi derivano o da un falso concetto della materia imponibile e delle sue naturali variazioni, o da un'idea esagerata delle difficoltà, delle spese e degli effetti che a quell'opera si attribuiscono. Pertanto la *fissità* dell'imposta fondiaria, ch'è così utile, a giudizio del Passy, non deve intendersi in senso assoluto, ma con giusta misura, relativamente alle condizioni mutabili di fatto, per l'alternarsi di grandi periodi. In questo modo si contemperano due necessità ugualmente incontestabili e si conciliano le due opposte sentenze: l'una delle quali vuole la più grande stabilità della fondiaria e del catasto, sì per le operazioni difficili, gravi e dispendiose, che per le conseguenze che ne derivano nell'agricoltura; e l' altra reclama che la contribuzione sia in ogni caso proporzionata alla rendita dei terreni e quindi variabile a norma di essa.

VI.

Il nuovo disegno di riordinamento dell'imposta fondiaria in Italia va considerato nelle sue linee fondamentali da un duplice aspetto: e relativamente ai principii e alle massime generali che governano questa materia; e in ordine alle condizioni e alle circostanze che determinano lo stato di tale quistione nella penisola. Esso da una parte si riannoda a quelle dottrine e a quelle pratiche, che formano la tradizione classica riguardo al presente soggetto; e dall'altra si acconcia ai bisogni, alle circostanze peculiari del nostro paese per rispetto allo stesso argomento. Il lato dell'opportunità fa riscontro a quello della ragione universale e ne tempera i dettati e le norme.

E innanzi tutto, conservandosi all'imposta fondiaria il suo carattere proprio, i limiti naturali della rendita e la base ordinaria

del catasto, si schivano parecchi errori dannosi e obbiezioni infondate, che sogliono ricomparire ad ogni piè sospinto. Così, per tacere di molti altri, Leone Say in un recente discorso, [1] fatto coll'intento lodevole di arrecare un alleviamento nella contribuzione prediale della Francia, ha cercato di dimostrare, ch'essa non è altro che una *tassa di patente,* levata sull'industria agraria e simile in tutto a quella che colpisce le industrie manifattrici; e che quindi per ragioni di equilibrio e di giustizia dovrebbe ridursi in proporzione analoga. Egli, non distinguendo le due parti diverse che compongono il prodotto dell'agricoltura, e facendo di essa un semplice ramo d'industria, ha travisato il concetto della fondiaria coll' idea vaga e imperfetta della tassa di patente. Però la rendita o il reddito dominicale dei terreni si distingue dal profitto, propriamente detto, perchè non sottostà alle alterne vicende e ai rischi di ogni qualsiasi industria, compresa l'agricola, non è mutabile essenzialmente ed incerto al pari di questo. E tutte le obbiezioni che si fanno all' imposta fondiaria, desunte dai bisogni, dagl'interessi e dalle condizioni dell'agricoltura, cadono a vuoto quando si osserva che quel carico grava su quella parte del prodotto agrario, la quale non è retribuzione ordinaria del capitale e del lavoro messi in opera dal coltivatore, sibbene un guadagno eccezionale, proveniente da circostanze peculiari di natura e di società.

Ma con altro scopo e in senso diverso è stato proposto da un valente scrittore, il Vocke, di estendere l'imposta in discorso all'intiero prodotto dei terreni, sotto qualunque forma esso si presenti, e, pure conservando il sistema dei catasti, rinnovarne le basi e ampliarne i confini. [2] Il tributo fondiario si trasformerebbe in un'imposta diretta sull' industria territoriale ed agraria nel senso più largo, tassandone il reddito complessivo, proveniente

[1] L. Say, *Dégrèvement de l'impôt foncier*, Parigi, 1881.

[2] Vocke, *Ueber die Besteuerung der Landwirthschaft*, ecc. (nella *Tübinger Zeitschrift*, 1873),

dalla terra, dal capitale e dal lavoro che in essa si adoperano, senz'altra distinzione. Sarebbe un tributo analogo a quelli delle industrie manifattrici, commerciali e professionali, quantunque diverso per alcuni caratteri obbiettivi e di metodo; e il catasto fondiario diverrebbe il gran libro o registro dell' intiera ricchezza immobiliare. Non si trascura nessuna delle due parti che compongono il prodotto dell'agricoltura, ma assoggettando questo intieramente all' imposta, si tassano entrambe ad un tempo col medesimo sistema dei catasti, di cui si allarga la estensione e la portata. E certo un tale concetto, considerato astrattamente e in modo razionale, presenta molti lati vantaggiosi e una grande semplicità di forma: giova sopratutto a stabilire, tra le diverse imposte dirette, limiti naturali e precisi di competenza, determinati dalle grandi categorie o specie d' industria. Delineato con precisione l'oggetto imponibile di ciascuna di esse, e definito il reddito o prodotto netto che ne costituisce la fonte, tutto il procedimento è semplificato e si evitano gl' inconvenienti delle doppie tassazioni o delle esenzioni ingiustificate. Se non che l'attuazione di questo disegno richiede un rinnovamento così completo dei catasti, e attribuisce ad essi un campo così vasto, che l'opera, per sè grave e malagevole, diventerebbe estremamente ardua, lunga e costosa. Sopra nuove basi dovrebbero rifarsi per intiero le operazioni catastali in ogni regione; ed estendersi eziandio a nuovi enti imponibili, che, non solo si legano coi terreni, ma sono compresi nel vastissimo soggetto dell' industria territoriale. E però, quantunque splendido ed elevato, il concetto di questa trasformazione dei catasti presenta molte difficoltà nella pratica e incontra ostacoli forti nella sua effettuazione in ordine alla convenienza e opportunità; perchè in questa materia, più che in altre, la tradizione rileva assai, ed ogni nuova opera deve trovare l'addentellato nelle precedenti. Non può dunque disapprovarsi il principio fondamentale dei progetti di legge, proposti recentemente in Italia per la perequazione dell' imposta fondiaria, vale a dire il principio di restringere le operazioni del catasto nei limiti consueti e più modesti, colmando le lacune, rettificando gli

errori e provvedendo alle necessità urgenti. In questo modo la rinnovazione del catasto potrà non solo riescire praticamente agevole ed efficace, ma sarà altresì corrispondente allo scopo prefisso di riordinare l'assetto del tributo e rendere equabile e proporzionato il suo peso in tutte le parti e per tutti i contribuenti della penisola, senz'alterarne le basi e la natura.

Il pensiero di opportunità, che governa questo disegno di riforma, consiste in ciò, che bisogna nell' intento anzidetto trarre profitto da tutti i mezzi disponibili, da tutti gli elementi utilizzabili, adoperare le mappe esistenti colle necessarie aggiunte, modificazioni e correzioni, formarle di nuovo soltanto in quei compartimenti dove mancano del tutto o sono affatto inservibili, usare quei metodi e strumenti acconci a rendere più spedita, facile e pronta l'opera e mirare direttamente alla meta col fermo proposito di raggiungerla presto. Insomma, prendendo le mosse dallo stato presente dei catasti italiani, si vuole compiere, migliorare, correggere, perfezionare il lavoro a fine di rendere saldo ed uniforme l'assetto dell' imposta in tutte le parti della penisola. In conformità di questo pensiero, che deve qualificarsi come molto opportuno, consentaneo alle condizioni finanziarie e ai bisogni dell' Italia e che rientra nel vasto còmpito della sua unificazione politica e amministrativa, conviene determinare la entità della spesa, la lunghezza del tempo e la scelta di alcuni criteri, per la effettuazione del catasto; il quale, dovendo eseguirsi in tempi e circostanze normali coi metodi più solleciti ed efficaci dell'arte moderna, col sussidio dei lavori e dei mezzi esistenti e con un fine chiaro e preciso, potrà sottrarsi a molte cagioni precedenti di lentezza e d' insuccesso, ed avere una riuscita per ogni verso soddisfacente.

Per ciò che riguarda la spesa, possiamo riferire i risultati dei calcoli fatti dalla Commissione Menabrea, che facevala ascendere in tutto a 54 milioni circa. Quella Commissione ha trovato a tale riguardo una grande disparità nei catasti formati in vari tempi nelle diverse regioni d'Italia; intorno ai quali, rie-

pilogando i dati, si hanno le seguenti medie di spesa per ettaro in ciascun compartimento:

Per tutto il catasto	*Lire*	*Per la misura delle mappe*	*Lire*
Piemonte	. . . .	Piemonte	13.330
Lombardia (nuovo censo).	15.834	Lombardia (nuovo censo) anteriore al 1854 . . .	9.124
Parmense	3.300	Id. posteriore al 1854 . .	4.721
Ex-Pontificio	2.844	Ex-Pontificio	2.190
Toscana . . . . . , . .	2.580	Parmense	1.560
Sardegna	1.259	Toscana	0.970
		Sardegna.	0.750

Inoltre la Commissione accennò ad alcune ragioni che spiegano le differenze notevoli dei dati, e sceverando quelle circostanze accidentali che hanno reso maggiore la spesa dei catasti in alcuni luoghi, e che in parte dipendevano da metodi tecnici imperfetti e da sistemi troppo lunghi e complicati, assunse come base dei suoi calcoli le cifre dei catasti eseguiti nei due compartimenti toscano ed ex-pontificio in condizioni abbastanza normali e la cui spesa complessiva fu in media per ettaro di lire 2.58 e lire 2.84. E tenendo conto degli elementi utilizzabili e dei lavori già compiuti (operazioni di rilevamento eseguite per 12,285,120 ettari), calcolava le spese del nuovo censimento nel modo seguente: lire 32,579,170 per la formazione delle mappe da farsi per intiero riguardo ad ettari 13,663,999, posti nel Napoletano, in Sicilia, nel compartimento ligure-piemontese e nel modenese, e da completarsi riguardo a 2,424,665 ettari posti in Sardegna; lire 18,499,470 per la stima e l'impianto dei registri, tanto relativamente a questi ultimi terreni, quanto riguardo ai 12,285,520 ettari per i quali esistono le mappe e possono adoperarsi con lievi modificazioni e complementi; e due milioni di lire circa per copia di mappe e do-

cumenti censuarii. E nel fare tali calcoli e in tutti i suoi studi la Commissione informava l'opera sua a questo principio fondamentale, che dovesse eseguirsi nel minor tempo possibile, colla maggiore prontezza ed economia la formazione del nuovo catasto generale per effettuare la perequazione dell'imposta fondiaria.

Vero è che nei confronti sovraindicati bisogna tener conto di una circostanza importante, come causa di aumento nella spesa, ed è, che il prezzo del lavoro o il saggio delle mercedi è presentemente più elevato di quel che fosse nei tempi in cui il catasto romano e il toscano sono stati formati: ma d'altra parte giova considerare, che il sistema ora prescelto e per la misura e per la stima dei terreni, e i sussidii maggiori che si posseggono, permetteranno una grande economia. Egli è certo che dai metodi tecnici e amministrativi più spediti e più perfetti del tempo nostro può ricavarsi un risparmio di tempo e spesa, che valga, non solo a compensare il maggior costo del lavoro, ma a dare anche un guadagno netto. Del resto in tale quistione qualche argomento di confronto possiamo desumere da certi lavori catastali, eseguiti negli ultimi tempi in Francia, la spesa dei quali non si allontana di molto dalle proporzioni sovraindicate. Così, per esempio, i lavori compiuti nel 1870 in Savoia relativamente a 20,720 ettari, divisi in 70,286 particelle, costarono lire 100,651, cioè 5.30 per ettaro e 1.40 per particella. Nel nord della Francia un catasto eseguito nel 1872 per 13,052 ettari, divisi in 21,385 particelle, costò lire 2.69 per ettaro e 1.70 per particella. E nella Corsica le operazioni catastali compite nel 1872 per 4,989 ettari costarono 17,454 lire, cioè 3.20 per ettaro. Ove si tenga conto della grandissima divisione della proprietà e delle non lievi difficoltà di suolo che s'incontrano nella Savoia, si può affermare che il costo di cosiffatti lavori non si allontana notevolmente da quello calcolato dalla Commissione Menabrea coll'aggiunta di ciò che occorre per la regolarizzazione delle mappe esistenti. Pertanto, facendo equa ragione dei dati e dei calcoli

precedenti, si conclude, nei termini di quella larga approssimazione consentita in questa materia, che la spesa del nuovo catasto sarà non minore di 50 milioni di lire e non maggiore di 60 milioni. [1]

E il medesimo principio di convenienza economica e finanziaria governa le operazioni della misura e della stima. Riguardo a quest'ultimo oggetto tre criteri od elementi diversi si sono contemperati nel disegno di legge Magliani: il prezzo degli affitti; la valutazione diretta dei prodotti; e la classificazione dei terreni per specie di coltura e bontà di suolo. Il criterio degli affitti sta, come suol dirsi, in prima linea, e deve adoperarsi colla maggiore larghezza fin dove può trovare un'applicazione conveniente. Dato che in un comune tutti o pressochè tutti i terreni siano affittati, i canoni d'affitto, resi colle necessarie operazioni di calcolo omogenei ad un tempo e normali, ci daranno la rendita o meglio il reddito dominicale dei fondi senz'altre investigazioni. Che se una parte soltanto dei terreni sia data in affitto, purchè in quantità sufficiente e tale da rappresentare le diverse condizioni e gradazioni della proprietà stabile, si potrà sempre procedere nel medesimo intento per via di analogia, e mediante opportuni confronti estendere lo stesso criterio ai fondi non affittati. Certo non sono poche le avvertenze necessarie per eseguire con esattezza i calcoli suddetti, e non è facile il còmpito di ridurre i numerosi e svariati canoni di affitto a certe espressioni medie ed uniformi, così riguardo alle circostanze di tempo come di luogo, per modo ch'essi rappresentino la rendita normale dei fondi; perchè molte cause peculiari valgono a determinare i contratti di affitto, e ne cangiano variamente le basi, i termini e la forma. E le regole e i limiti stabiliti a questo uopo non basterebbero a conseguire l'effetto, se negli agenti fiscali mancasse quella piena intelligenza dei fatti e quella perizia singolare, che son richieste in simili materie. Nei comuni

[1] Magliani, *Riordinamento dell'imposta fondiaria.*

però, in cui l'uso di dare i terreni in affitto non è universalmente invalso, e dove i fondi affittati sono in quantità così scarsa da non potere fornire un criterio esatto di analogia per valutare sulla stessa base la rendita di tutti i terreni, bisogna ricorrere al metodo della valutazione diretta del prodotto che si ricava in media dai fondi nello stato ordinario di coltivazione. Le norme che devono seguirsi in tal caso sono molto chiare e precise; vuolsi considerare la condizione di fatto, intesa nel suo pieno significato, in cui si trovano i terreni, e stimare la loro produzione naturale, avuto riguardo alle specie e allo stato di coltura vigente. Ma le difficoltà maggiori, proprie di questo sistema eclettico,consistono nel modo pratico di accordare i risultati dei due metodi di stima sovracennati, dei quali l'uno si fonda sul prezzo degli affitti e l'altro sulla valutazione diretta dei prodotti. Le divergenze sarebbero considerevoli, e grandi le diseguaglianze da luogo a luogo, se non si adottassero alcuni temperamenti e dovessero seguirsi rigorosamente senza avvertenze comuni e reciproci riscontri i due metodi in discorso; perchè l'uno potrà darci il reddito dominicale dei terreni e l'altro l' intiero prodotto netto che è cosa ben diversa. E quindi nello eseguire le perizie dei fondi bisogna aver cura sopratutto di valutarli nel loro stato ordinario bensì di produzione, ma senza comprendervi tutto ciò che forma un' industria col capitale di esercizio e col lavoro, e in certa guisa calcolando il semplice prodotto della terra e del capitale di miglioria, impegnato in essa, il prodotto che si avvicina ad un presunto prezzo d'affitto. Le avvertenze necessarie a tal uopo non sono poche e riguardano tanto la valutazione stessa dei terreni quanto il calcolo delle deduzioni che devono farsi a titolo di spesa.

Il miglior uso dei due criteri anzidetti e il loro accordo opportuno son resi più agevoli dall'applicazione delle tariffe e dalla classificazione delle terre per qualità di coltura e feracità di suolo. La classificazione ha in generale sopra la stima diretta parecchi considerevoli vantaggi, tra i quali la maggiore speditezza, facilità

e semplificazione delle operazioni, e la uniformità assai meglio conservata nel procedimento dei lavori per le continue comparazioni e per le stesse categorie che servono di norma ai periti. Essendo questi obbligati a procedere per via di confronti e mediante calcoli di medie, i risultati che ne derivano saranno sempre proporzionali. E purchè si scelga un numero sufficiente di classi e di categorie in conformità delle condizioni agrarie di ciascun luogo, si potrà evitare ogni diseguaglianza sensibile e conseguire effetti assai prossimi al vero. Lo stesso metodo delle tariffe è poi indispensabile alla piena effettuazione di quel criterio speciale di stima che si fonda sul prezzo degli affitti, e che nell'ultimo progetto di legge occupa il primo posto ed ha la più grande estensione possibile. Perocchè nella maggior parte dei casi deve ammettersi che si abbia un numero sufficiente di affitti per servire di base ad una valutazione della rendita territoriale ; così che per ottenere l'effetto bisogna necessariamente eseguire una completa classificazione dei terreni secondo il grado di feracità e la specie di coltura, ed applicare a tutti le tariffe modellate sui campioni scelti fra le terre date in affitto. La cosa è molto semplice e naturale, dovendo presumersi ragionevolmente che in uno stesso comune i terreni non affittati abbiano la identica rendita di quelli dati in affitto e posti nella medesima classe e categoria.

Il che quanto giovi alla prontezza e facilità delle operazioni estimali, e come serva a dare la maggiore efficacia ed estensione al principio degli affitti, quale criterio pratico e approssimativo di stima, ciascuno può intenderlo. Oltre di ciò, in tutti gli altri casi questo sistema di classificazione, convenientemente inteso e applicato, serve a stabilire un ragguaglio fra i due criteri di stima e a metterne in accordo i risultati, serbando quella proporzione relativa ch'è necessaria in tale soggetto. I confronti continui, che potranno istituirsi, e il largo uso delle tariffe, distinte per classi e categorie di terreni, daranno norme sicure alle operazioni di stima e forniranno cogli esempi degli affitti molti lumi eziandio alla valutazione diretta dei prodotti. La clas-

sificazione giova a mantenere quella uniformità di procedimento in tutte le operazioni estimali, ch'è la maggior difficoltà della perequazione secondo l'ultimo disegno di legge. Ben può dire l'onorevole Ministro, che s'egli si ripromette dal nuovo censimento risultati soddisfacenti e soprattutto se crede di potere conseguire l'intento colla più grande economia di tempo e di spesa, gli è che fa assegnamento, non solo sui migliorati metodi tecnici di rilevazione e di misura, ma sulla più estesa e conveniente applicazione dell'anzidetto criterio di stima, il prezzo degli affitti, unito ad una classificazione completa e possibilmente esatta dei terreni. Ma non vuolsi tacere che quest'applicazione nella pratica incontra non lievi ostacoli e richiede molte avvertenze tecniche, perchè riesca giusta ed efficace in se stessa e possa accordarsi coll'uso dell'altro criterio ch'è la valutazione diretta dei prodotti.

E finalmente, riguardo alle conseguenze benefiche, che sono per derivare nella economia nazionale e nella finanza pubblica dal riordinamento dell'imposta fondiaria in base a nuovo catasto, molte cose potrebbero dirsi; ma noi qui dobbiamo limitarci a rilevarne alcune più dirette ed importanti. E innanzi tutto un assetto migliore del tributo vuol dire una ripartizione più equa e proporzionata del carico fra i singoli contribuenti; questo è il primo immediato effetto della riforma proposta, effetto sommamente proficuo e fecondo di molti vantaggi. Distrutte o grandemente attenuate le diseguaglianze presenti, che, come abbiam visto, eccedono qualunque misura, la contribuzione riuscirà più lieve all'universale e più facilmente sopportabile, senza pregiudizio alcuno dell'erario; e ciò costituisce per se stesso un beneficio grandissimo che si arreca alla generalità dei proprietari. Ed ordinata l'amministrazione del catasto e tolte le cause degli errori, degli equivoci e degli aggravi ingiusti od eccessivi, il peso dell'imposta sarà meno sentito dalla proprietà stabile e diminuiranno i danni delle espropriazioni forzate. Una imperiosa esigenza di giustizia distributiva reclama l'adempimento di queste pre-

scrizioni; esigenza che coincide cogl'interessi più vitali del possesso fondiario.

Oltre di ciò la formazione di un nuovo catasto generale, dando un assetto regolare all'imposta, produce un altro effetto particolare, che torna a beneficio della finanza e rende intiera la eguale ripartizione del carico fra i contribuenti: ed è la tassazione dei beni non censiti, esistenti in tutte le parti d'Italia. La legge del 1864, abolendo ogni esenzione ingiustificata, ordinava che questi beni fossero assoggettati al tributo; e la stessa disposizione fu prescritta di nuovo col decreto legislativo del 28 giugno 1866 e colla legge 28 maggio 1867; ma non ha avuto alcun effetto, perchè impossibile a mettersi in pratica senza la misura catastale dei terreni. Ora, varie congetture si son fatte intorno alla quantità di quei beni; e tutto induce a credere ch' essa sia considerevole, avuto riguardo alle epoche remote in cui furono formati i catasti, che ancor vigono in parecchie regioni della penisola. Il generale Menabrea, in un discorso importante che pronunziò nel parlamento subalpino nelle tornate del 23 e 24 dicembre 1854 sull'argomento del catasto, ebbe ad asserire, che « senza aumentare l'imposta, ma solamente assoggettando ad essa i terreni che ne erano esenti, se ne poteva aumentare il reddito da 4 a 5 milioni. » Che se ciò dicevasi allora del Regno sardo, in cui la contribuzione fondiaria dava un provento inferiore a 15 milioni di lire, estendendo ora la medesima osservazione a tutte le altre regioni d'Italia, che, come il Piemonte, non hanno un completo catasto geometrico, potrebbe affermarsi sicuramente, che non meno di 15 milioni saranno per ricavarsi dalla tassazione dei beni non censiti. Al che aggiungendo i terreni conquistati all'agricoltura dalle bonifiche e dai dissodamenti ulteriori, avvenuti negli ultimi anni, si avrà un notevole aumento di reddito, senza alcun aggravio dei contribuenti e indipendentemente dai progressi agrari che si sono compiuti nel medesimo periodo di tempo e dall'accresciuta produttività dei fondi già coltivati. Egli

è perciò che il nuovo catasto, accogliendo nuovi enti imponibili e usufruendo più completamente e più equabilmente le forze contributive private, arrecherà un beneficio alla finanza e renderà possibile nell'avvenire un alleviamento della stessa imposta, secondo i bisogni e i voti che cominciano a manifestarsi in Italia e all'estero.

Le altre conseguenze benefiche, che debbono attendersi dal progettato riordinamento della fondiaria, sono indiretti e riguardano le riforme e i miglioramenti che vogliono introdursi in varie parti del sistema tributario. Le relazioni tra l'imposta dei terreni e quella dei beni mobili saranno stabilite con maggiore precisione, definiti chiaramente i limiti, e soprattutto sarà tolta la flagrante ingiustizia della legge vigente, la quale colpisce il reddito dell'industria agraria, propriamente detta, quand'è esercitata da persone che prendono in affitto i fondi altrui, e non lo colpisce quand'è esercitata dagli stessi proprietari. Essendo certo, dopo la formazione del nuovo catasto, che la fondiaria si limita a colpire da per tutto il reddito dominicale dei terreni, dovrà logicamente quell'altra imposta estendersi a tutti i casi, e tassare il profitto del capitale e del lavoro impiegati nell'agricoltura da qualunque persona. E così sarebbero definite alcune quistioni insolute e complicate, e pienamente regolato l'assetto delle imposte dirette. Inoltre la divisata perequazione del tributo fondiario giova grandemente al riordinamento delle imposte locali, che forma oramai un urgente bisogno delle amministrazioni pubbliche. È noto lo stato deplorevole in cui si trovano le finanze dei comuni per la massima parte; il disordine generale e la sproporzione dei mezzi pecuniari colle spese; i danni, le complicazioni, e gl'inconvenienti dei dazi di consumo; gli arbitrî e le ingiustizie dei fuocatici e di altre simili contribuzioni; il carico eccessivo e disuguale delle sovrimposte. L'ordinamento irregolare della fondiaria è reso assai più grave e sproporzionato dai centesimi addizionali percepiti per conto delle provincie e dei comuni. Ond'è che, volendo tentare la

riforma delle finanze locali, che costituiscono tanta parte e così nobile della vita amministrativa dello Stato, conviene prendere le mosse dall'opera divisata del nuovo catasto. L'assetto migliore e più equilibrato della fondiaria fornirà eziandio una solida base al riordinamento delle imposte locali, e potrà in vari modi contribuire ad accrescerne i proventi e a migliorarne le condizioni.

Da ultimo la perequazione dell'imposta fondiaria serve ad agevolare e a promuovere quelle modificazioni più ragionevoli dei tributi indiretti che ora formano oggetto di molti studi: e sotto questo aspetto considerata, acquista nuovo valore e un'importanza generale, e si connette intimamente colle più alte quistioni finanziarie che si agitano ai nostri dì in Italia. Rientra quindi nell'indirizzo generale delle riforme tributarie, progettate e discusse, e si riannoda a quei principii che ne governano l'attuazione. La politica finanziaria italiana, che fu per un certo tempo necessariamente conservatrice, in quanto che pose ogni cura e mise in opera i mezzi più efficaci per vincere il disavanzo e raggiungere il pareggio, divenne poi naturalmente riformatrice nel senso di correggere i difetti e togliere i mali provenienti dalla necessità di provvedere a bisogni urgenti, e da un ordinamento tributario affrettato e manchevole o troppo grave e sproporzionato. Perocchè, se le ragioni politiche valgono a giustificare i più energici provvedimenti, i sagrifizi più dolorosi, gli aggravi eccessivi e disuguali, se la massima: *Salus publica suprema lex esto* ha il suo valore eziandio nelle cose finanziarie; egli è certo però, che, sopravvenuti i tempi di quiete e di tranquillità e raggiunto lo stato normale, ai governanti incombe il dovere di riordinare l'amministrazione finanziaria: dividerne i pesi equabilmente tra i privati e rimuovere ogni cagione di debolezza e d'inconvenienti o d'ingiustizie. Il primo bisogno della finanza italiana, bisogno corrispondente ad esigenze generali di amministrazione, di economia e di civiltà, è di formare un sistema d'imposte solido e forte, ben equilibrato e regolato:

con ciò si va incontro sicuramente all'avvenire, e potranno adempiersi le speranze di miglioramenti futuri. Ora, il concetto intiero e il pratico disegno delle riforme tributarie consta di due parti egualmente necessarie, cioè: la *trasformazione delle imposte indirette* e il *riordinamento delle imposte dirette.* Le due operazioni si condizionano reciprocamente e mirano allo stesso risultato di modificare l'ordinamento dei tributi in guisa che, dando allo Stato un' entrata sufficiente, arrechi alle diverse classi sociali e agli uomini individui un peso eguale e proporzionato. Il principio della giustizia civile, non discompagnato dalle ragioni della opportunità, forma il cardine di un buon sistema tributario, ed è fecondo d' importanti conseguenze nella economia e in tutto l' ordine della società. La trasformazione delle imposte indirette si va compiendo in parecchi Stati di Europa; ed è incominciata in Italia coi lavori che prepararono l'abolizione dell'imposta sul macinato e il più largo ed efficace assetto di quelle sugli zuccheri e sugli spiriti. Lo scopo si è di alleviare di un grave carico i generi più necessari e di far ricadere il maggior peso dei tributi su derrate di consumo più o meno voluttuario, evitando in questo modo non pochi inconvenienti, e togliendo una cagione d'ineguaglianze sociali. Di che i motivi furono esposti largamente da un uomo egregio in una bella relazione parlamentare. La politica finanziaria ha ottenuto per questo rispetto un compiuto successo.

Se non che l'opera riformatrice rimane incompleta e perde assai della sua efficacia ed importanza, ove non si ponga mente eziandio all'altro argomento di riforme e di studi. Fra le due grandi parti del sistema tributario passano relazioni immediate e continue. E per procedere gradatamente con passo sicuro e con piena cognizione di causa nella via delle invocate riforme è d'uopo che il riordinamento delle imposte dirette vada di conserva colla trasformazione delle indirette, e l' uno l' altra siano coordinati alla stessa meta. Così le relazioni dell' imposta fondiaria con quella sul macinato appaiono evidenti dal seguente

prospetto che ci dà i prodotti fiscali diversi di ciascuna regione nel 1877:[1]

	Macinato	*Fondi rustici*	*Macinato* (*su 100 del totale*)	*Fondi rustici* (*su 100 del totale*)
Sardegna. . . . , . .	857,775 85	3,889,904 37	18	82
Lombardia.	8,608,951 21	19,988,014 00	30	70
Modenese	1,940,356 57	3,982,400 61	33	67
Parmense	1,770,557 62	2,937,937 99	37	63
Romagne e Marche . .	8,233,294 79	12,646,298 53	39,4	60,6
Roma	2,770,182 92	4,238,371 15	39,4	60,6
Veneto Mantovano . .	9,370,001 99	13,949,329 43	40	60
Napoletano	22,500,120 07	32,603,495 99	40,1	59,9
Piemonte e Liguria . .	11,293,734 22	16,537,597 70	40,7	59,3
Toscana.	6,529,468 54	6,750,949 44	49,1	50,9
Sicilia	9,264,088 28	8,876,805 41	51,1	48,9
Totale . . .	83,138,532 07	126,401,104 62	40	60

Si scorge da questo prospetto che la ripartizione del carico proveniente dall' imposta sul macinato nelle varie regioni d'Italia seguiva un ordine inverso a quello con cui si compie il riparto della prediale. Donde ne segue, che il peso relativamente maggiore, che potrà derivare ad alcune provincie dalla perequazione fondiaria, è compensato abbastanza dallo sgravio anche più considerevole che vi ha prodotto l' abolizione della tassa sul macinato. D'altra parte, se questo tributo gravava in ogni dove su tutti gli abitanti ed eziandio sulle classi povere in una misura più che proporzionale; l'imposta sui terreni e quell' altra sul profitto dell' industria saranno pagate principalmente dai proprietari e dalle classi agiate, che si trovano più in grado di

[1] Amì, *La perequazione dell'imposta sui terreni*, pag. 169.

soddisfare gli obblighi tributari. In tal guisa si effettua la trasformazione desiderata, e il riparto dei carichi pubblici si accosta sempre più a quei principii di equità, che formano oramai i più alti fini della savia politica finanziaria.

Questi confronti potrebbero estendersi ad altre parti del sistema tributario, illustrarsi con molti esempi e corredarsi con numerosi dati di fatto: potremmo fornire la prova sperimentale di ciò che abbiamo detto circa le relazioni tra le imposte dirette e le indirette e circa le tendenze più salienti, accennando alle migliori riforme operate nei tempi moderni. Ma ciò richiederebbe lungo discorso e ci allontanerebbe dal nostro tema. A noi basta di avere dimostrato l'importanza della perequazione fondiaria sotto diversi aspetti, e le conseguenze benefiche che debbono derivarne. Essa non è soltanto un assetto migliore dell'imposta sui terreni, cosa per sè giusta e proficua, ma forma altresì un punto di partenza di altre utili innovazioni, una riforma feconda di risultati importanti. Perocchè, essendo parte principalissima del riordinamento delle imposte dirette, contribuisce efficacemente alla trasformazione delle indirette e quindi all'attuazione di quelle riforme che rispondono ai voti del nostro tempo.

G. Ricca-Salerno.